RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE AUX SERVICES DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR

2005

Avis présenté par
M. Francis Lemor

Année 2005. - N°1 NOR : C.E.S. X0500101V Lundi 24 janvier 2005

MANDATURE 2004-2009

Séance des 18 et 19 janvier 2005

PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ETDU CONSEIL RELATIVE AUX SERVICES DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR

Avis du Conseil économique et social
présenté par M. Francis Lemor, rapporteur
au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 26 octobre 2004 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 19 janvier 2005..... 1

Première partie - Texte adopté le 19 janvier 2005 3

I - PRÉSENTATION DE LA DIRECTIVE.....7

A - SON CHAMP D'APPLICATION 7
1. La définition des services 7
2. Les services exclus 8
3. Une approche chiffrée 8

B - SES PRINCIPAUX OBJECTIFS.....8
1. Aider les prestataires de services à s'établir dans un autre Etat membre 9
2. Faciliter la libre circulation des services entre les Etats membres....9
3. Promouvoir les mesures d'encouragement sur la qualité des services.....10

C - UNE DYNAMIQUE À ARTICULER AVEC LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES 11

II - RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS 12

A - LE PRINCIPE D'UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LES SERVICES 12

B - SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES D'ÉTABLISSEMENT ET DÉMARCHES VOLONTAIRES 13
1. Le principe de la reconnaissance mutuelle et du guichet unique....14
2. Le principe des démarches volontaires.....15

C - LE PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE.....16
1. Une définition, source dans son application d'insécurité juridique 16
2. Un risque réel de distorsion de concurrence.....17
3. Praticabilité et efficacité du contrôle exercé par les pays d'origine et d'accueil 18

D - L'ARTICULATION DU PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE AVEC LES RÈGLES PRÉEXISTANTES.....19
1. En matière de responsabilité contractuelle et extra-contractuelle...19
2. Articulation avec le détachement des travailleurs et le droit du travail applicable.....20

E - AUTORISATIONS, « EXIGENCES INTERDITES OU SOUMISES À ÉVALUATION »....23
1. En matière d'urbanisme commercial....23
2. S'agissant des ventes à perte et des soldes....24

F - DES SECTEURS À EXCLURE....24

G - LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL....26

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 29

ANNEXE A L'AVIS....53
SCRUTIN....53

DOCUMENT ANNEXE....55
PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL....57

AVIS

adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 19 janvier 2005

Première partie
Texte adopté le 19 janvier 2005

Le 26 octobre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des activités productives, de la recherche et de la technologie, la préparation d'un projet d'avis sur « *La proposition de directive du parlement européen et du conseil relative aux services dans le marché intérieur* »[1].

La section a désigné M. Francis Lemor comme rapporteur.

Afin de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Raymond Cointe, secrétaire général adjoint, au Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ;
- M. Sébastien Malangeau, adjoint au chef du secteur marché intérieur, concurrence aides d'Etat, au SGCI ;
- M. Jean-Christophe Martin, directeur à la Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas).

Le rapporteur s'est de plus rapproché de nombreuses personnalités, qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions sur le sujet.

La section et son rapporteur remercient l'ensemble des personnes ayant apporté leurs concours à l'élaboration de l'avis.

*
* *

La construction européenne est une œuvre de longue haleine que le Conseil économique et social a accompagnée depuis ses origines. Notre assemblée sait ce que notre pays, qui en fut un ardent initiateur, lui doit en terme de modernisation. A chaque étape de l'édification de cet ensemble intégré, l'apport de notre pays s'est voulu original, affirmant vouloir concilier l'économique et le social.

Construire un espace toujours plus prospère, au sein duquel les Européens peuvent se mouvoir sans contrainte répondant ainsi à l'aspiration des « pères fondateurs » du Marché commun, constitue un enjeu considérable.

L'élaboration de cet espace cohérent connaît aujourd'hui une étape importante, illustrée par la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur à propos de laquelle notre assemblée entend apporter sa contribution, sachant qu'il est toujours plus aisé de réglementer les échanges de biens que l'activité des personnes.

*
* *

[1] L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 182 voix contre 18 et 1 abstention (voir le résultat du scrutin en annexe).

La proposition de directive de la Commission (COM 2004/2 final, 13/01/2004) relative aux services dans le marché intérieur est un facteur clef dans le processus de réforme économique lancé par le Conseil européen de Lisbonne qui vise à faire de l'Union européenne, à l'horizon 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». La concrétisation de cet objectif suppose, notamment, la réalisation d'un véritable marché intérieur des services.

Afin de renforcer la compétitivité, la croissance économique et la prospérité de l'Union, la « Stratégie pour le marché intérieur » a donc été reconnue par le Conseil européen du printemps 2003 comme un élément important pour la réforme économique de l'espace communautaire, au même titre que les deux autres piliers que sont « les grandes orientations de la politique économique » et « les lignes directrices pour l'emploi ».

Cette « Stratégie pour le marché intérieur » compte, parmi ses priorités, l'intégration des marchés des services d'autant que, selon la Commission, leur libre circulation demeure bien davantage un concept qu'une réalité concrète. Ainsi, aujourd'hui, les activités de services représentent près de 70 % des emplois de l'Union à 15 (et deux tiers des emplois dans l'Union à 25) et autant de PIB européen. Dans ce contexte, les prestations transfrontalières ne participent que pour 20 % des échanges dans le marché intérieur, c'est-à-dire moins qu'au début de la décennie 1990 et 8 % seulement du chiffre d'affaires en exportations pour la France.

9 PME sur 10, recensées dans l'Union, appartiennent au secteur des services, ce qui, selon la Commission, offre des potentialités conséquentes et justifie un ensemble d'actions et de textes, parmi lesquels figure cette proposition de directive.

Bien que les services soient omniprésents dans l'économie moderne, la Commission européenne estime, dans un rapport du 30 juillet 2002, intitulé « *L'état du marché intérieur des services* », que le fort potentiel de croissance économique et de création d'emplois qu'ils offrent, est entravé par la persistance d'obstacles.

Ceux-ci apparaissent principalement dans deux types de situation :

- lorsqu'un prestataire d'un Etat membre veut s'établir dans un autre Etat membre pour y fournir ses services (par exemple : régimes d'autorisations trop lourds, formalités administratives excessives, exigences discriminatoires…) ;
- lorsqu'un prestataire veut fournir, à partir de son Etat membre d'origine, un service dans un autre Etat membre (par exemple : obligations juridiques à effectuer dans ce dernier…).

La proposition de directive entend lever ces obstacles et répond ainsi à l'ambition de poursuivre l'achèvement du marché intérieur initié depuis 1993, lequel aurait généré selon la Commission, 1 000 milliards d'euros de « prospérité ».

I - PRÉSENTATION DE LA DIRECTIVE

A - SON CHAMP D'APPLICATION

La proposition de directive établit un cadre juridique général applicable, sauf exception, à toutes les activités économiques de services. En ce sens, elle se présente comme un instrument fixant une « obligation de résultat » et non de « moyens ». Elle laisse donc aux Etats membres, en application du principe de subsidiarité, une certaine marge de manœuvre dans le choix du dispositif réglementaire à mettre en œuvre.

La proposition reconnaît, de plus, les spécificités de certaines professions ou domaines d'activités économiques, s'agissant, par exemple, des professions réglementées.

1. La définition des services

Depuis la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) relative aux articles 49 à 55 du traité CEE, dite « *Bond van Adverteerders* » du 26 avril 1988, la notion de services recouvre toute activité économique non salariée normalement fournie contre une rémunération, c'est-à-dire une contrepartie économique de la prestation, quelles que soient ses modalités de financement. En d'autres termes, il n'est pas exigé que le service soit payé par ceux qui en bénéficient.

Un éventail très large d'activités est concerné. On peut citer de façon non exhaustive les services aux consommateurs, aux entreprises ou aux deux à la fois, fournis à distance (via internet, par exemple), payants ou gratuits pour le destinataire final, tels que :

- la distribution ;
- le conseil en management et gestion ;
- la maintenance, entretien et sécurité des bureaux ;
- le recrutement : agence de travail intérimaire… ;
- le conseil juridique ou fiscal ;
- le domaine de l'immobilier : agences immobilières… ;
- le domaine du tourisme : agences de voyage, guides touristiques… ;
- l'audiovisuel ;
- le domaine de la santé. Il est précisé, toutefois, qu'un Etat membre peut soumettre à autorisation préalable la prise en charge des soins de santé fournis dans un autre Etat membre.

2. Les services exclus

Les activités non économiques ou celles que l'Etat accomplit sans contrepartie économique dans le cadre de sa mission, dans le domaine social, culturel, éducatif et judiciaire, n'entrent pas dans le champ de la proposition de directive. En effet, le projet précise explicitement « *qu'il ne couvre pas les services d'intérêt général non économique (SIG),* - c'est-à-dire ceux obéissant à des obligations de service public notamment d'ordre régalien - *mais uniquement les services d'intérêt économique général* » appelés SIEG.

Cela étant, si ces derniers entrent dans son champ d'application, ils ne sont pas tous appréhendés de la même manière, ce qui en complique d'autant plus la lecture.

A cet égard, certaines activités pouvant relever des SIEG font l'objet, dans la mesure où leur spécificité le justifie, de dérogations au principe du pays d'origine (cf. ci-dessous).

Par ailleurs, certains services économiques sont directement exclus du champ d'application de la proposition de directive car ils sont soumis à une politique communautaire qui leur est propre. Sont ainsi exclus ici les services financiers, les services et réseaux de communication électronique et les services de transport.

3. Une approche chiffrée

Le champ d'application de la proposition de directive est difficilement appréciable d'un point de vue démographique.

Pour fixer un ordre de grandeur, selon « Eurostat » au deuxième trimestre 2003 (époque pour laquelle il est possible d'avoir une statistique regroupant les données de l'ensemble des Etats membres) 193 millions d'européens (salariés et non salariés) étaient « occupés » dans l'Union à 25. Les activités de services concernaient 127 millions d'Européens (70 millions dans les services marchands). Etant entendu que des secteurs exclus du champ de la proposition de directive, comme les activités financières, sont pris en compte dans ce total.

En France, selon la même source et donc le même mode de calcul, on comptait 24 millions d'actifs « occupés » parmi lesquels 17 millions dans le vaste ensemble des services (8,7 millions dans les secteurs dits « marchands » dont une partie ressortissant à des services exclus).

B - SES PRINCIPAUX OBJECTIFS

La proposition de directive a pour but d'établir un cadre juridique supprimant les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services entre les Etats membres. Elle affiche l'ambition également de garantir aux prestataires ainsi qu'aux destinataires des services, la sécurité juridique nécessaire à une prestation de qualité.

1. Aider les prestataires de services à s'établir dans un autre Etat membre

Pendant la période de transposition, les Etats membres devront simplifier les formalités administratives qui encadrent les activités de services, notamment par :

- la mise en place de guichets uniques - chaque prestataire doit pouvoir accomplir toutes les formalités et procédures auprès d'un même organisme - ;
- l'instauration de procédures électroniques ;
- l'allègement des procédures d'autorisation pour l'accès et l'exercice des activités de services.

Ils devront également supprimer de leur législation un certain nombre d'exigences dont la proposition de directive dresse la liste, qui entravent l'accès et l'exercice des activités de services.

Le délai de transposition devrait expirer en 2007.

2. Faciliter la libre circulation des services entre les Etats membres

Afin de lever les obstacles à la libre circulation des services, la proposition de directive prévoit l'application du principe du pays d'origine, ce qui signifie que le prestataire est soumis uniquement à la loi du pays dans lequel il est établi. En d'autres termes, ce principe permet au prestataire de fournir un service dans un ou plusieurs autres Etats membres sans dépendre de la réglementation de ces derniers. Il entend ainsi responsabiliser l'Etat membre d'origine en lui imposant d'assurer un contrôle efficace des prestataires établis sur son territoire, même s'ils fournissent des services dans d'autres Etats. Trois types de dérogations à ce principe sont expressément prévues par la proposition de directive, afin de tenir compte de la disparité du niveau de protection de l'intérêt général dans certains domaines, du degré de coopération administrative…

Tout d'abord, pour certains services, les dérogations sont transitoires et devraient prendre fin en 2010 pour laisser le temps nécessaire à une harmonisation complémentaire. Il s'agit des :

- modalités d'exercice du transport de fonds ;
- activités de jeux d'argent (loteries, transactions portant sur des paris…) ;
- activités de recouvrement judiciaire des dettes.

Ensuite, des dérogations dans des cas individuels sont aussi possibles en respectant certaines conditions de fond pas toujours remplies actuellement et de procédure dans les domaines suivants :

- sécurité des services (aspects liés à la santé publique…) ;
- exercice d'une profession de santé ;
- protection de l'ordre public (protection des mineurs…).

Enfin, il existe des dérogations d'ordre général concernant notamment des activités de distribution relevant des SIEG (eau, gaz, électricité…) et d'ordre juridique (droits d'auteur, actes notariés…).

Pour garantir dans leur législation la libre circulation des services, les Etats membres devront adapter en conséquence les règles qui s'y opposeraient. Ils auront l'obligation d'évaluer la compatibilité d'un certain nombre d'exigences juridiques avec les conditions fixées dans la proposition de directive, en particulier leur proportionnalité.

Le texte prévoit, de plus, de faciliter la mise en œuvre de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs. A cette fin, il vise à clarifier la répartition des tâches entre le pays d'origine et l'Etat membre de détachement ainsi que les modalités des procédures administratives de contrôle.

3. Promouvoir les mesures d'encouragement sur la qualité des services

Le rapport de la Commission européenne, précité, a souligné que les consommateurs sont, avec les PME, les principales victimes de l'absence d'un véritable marché intérieur des services. En créant les conditions et la sécurité juridique pour le développement de ces activités entre Etats membres et en élargissant l'offre accessible, la proposition de directive se fixe comme objectif de faire bénéficier tous les destinataires des garanties de qualité des prestations offertes, notamment par une concurrence accrue, source d'innovation, une meilleure information des consommateurs sur la qualité des services offerts et un renforcement du contrôle des activités de services au niveau communautaire.

La proposition de directive prévoit ainsi d'assurer à ces destinataires le droit d'utiliser des services fournis par des prestataires établis dans d'autres Etats membres, sans en être empêchés ou dissuadés par des mesures restrictives ou discriminatoires émanant de leur pays de résidence.

Elle leur garantit une aide spécifique dans leur Etat membre, consistant à les informer sur la législation des autres Etats, les voies de recours disponibles et les associations ou organisations offrant une assistance pratique.

Elle renforce leur droit à l'information pour leur donner les moyens de faire des choix pleinement éclairés.

Elle prévoit une harmonisation des législations pour assurer une protection équivalente de l'intérêt général sur des questions essentielles, telles que la protection des consommateurs avec, en particulier, les obligations d'information du prestataire, l'assurance professionnelle (pour un risque particulier, pour la santé ou la sécurité…), les activités pluridisciplinaires, le règlement des litiges.

Elle invite les Etats membres, en collaboration avec la Commission, à encourager les prestataires à prendre des mesures volontaires pour accroître encore la qualité des services. Celles-ci peuvent revêtir la forme de certifications des activités de services par des organismes indépendants, l'élaboration de chartes de qualité ou la coopération entre les organismes consulaires.

C - UNE DYNAMIQUE À ARTICULER AVEC LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

Afin d'être pleinement effective en 2010, la proposition de directive souhaite créer une dynamique qui consiste en particulier à prévoir :

- une mise en œuvre progressive de certaines de ses dispositions ;
- une harmonisation complémentaire sur des questions spécifiques (jeux d'argent, transport de fonds et recouvrement judiciaire des dettes) ;
- une adaptabilité de la portée du principe du pays d'origine, au fur et à mesure du développement de l'harmonisation des règles dans certains domaines ;
- la détection d'éventuels besoins de nouvelles initiatives, notamment au moyen du processus d'évaluation mutuelle.

La proposition ne préjuge pas, en outre, d'initiatives communautaires dans le domaine de la protection des consommateurs.

Au terme de la période de transposition, cette procédure d'évaluation mutuelle prévoit que chaque Etat membre établit un rapport sur la mise en œuvre de la directive, soumis ensuite aux autres Etats membres et aux parties intéressées (associations nationales de consommateurs…). Cette démarche d'évaluation mutuelle, littéralement « revue par les pairs » (« *peer review* ») permettra un échange d'expériences entre les Etats sur les bonnes pratiques (« *best practices* ») en matière de modernisation des systèmes de régulation des services.

En outre, la réalisation d'un marché intérieur des services doit être envisagée en cohérence avec les autres politiques communautaires.

A cet égard, lorsqu'une activité de services est déjà couverte par un ou plusieurs instruments communautaires, doit-on considérer qu'une application cumulative entre ce futur texte et d'autres déjà existants est possible ? Tel qu'il est actuellement rédigé, une réponse affirmative semble s'imposer.

*

* *

Au-delà, cette approche « dynamique » conduit à s'interroger sur ce qui pourrait apparaître comme un nouveau mode d'élaboration du marché intérieur. Une rupture se distingue - cela est particulièrement vrai, on le verra plus loin, par le recours au principe du droit du pays d'origine - avec la méthode suivie, de longue date, dans la construction du marché intérieur qui reposait sur l'harmonisation « par le haut » des droits nationaux, secteur par secteur.

Ce mode de construction est-il encore possible dans une Union à 25 ? La proposition de directive semble répondre par la négative, ce qui constitue une nouveauté d'importance méritant une réflexion au fond. Cette approche nouvelle ne saurait conduire à faire fi d'une politique menée patiemment depuis l'instauration du Marché commun, c'est-à-dire une politique visant à une harmonisation dans le progrès, particulièrement dans le domaine social. Notre assemblée rappelle que cette politique a porté tous ses fruits lorsqu'il s'est agi d'intégrer des Etats dont le niveau économique et social était loin d'être comparable à ceux des membres d'alors. Le Conseil économique et social estime que cette démarche fondamentale doit être maintenue.

*

* *

II - RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS

L'examen attentif de la proposition de directive conduit le Conseil économique et social à formuler des recommandations prenant en compte autant le texte lui-même que l'exposé des motifs, lequel permet de mieux saisir la pensée de la Commission. Ces propositions traduisent la volonté de notre assemblée de voir le texte précisé dans sa rédaction. Au-delà, il s'agit de marquer l'attachement du Conseil économique et social à l'idée de bâtir une Union européenne plus cohérente, Union qui rassemble la dimension humaine et sociale, au même titre que la dimension technique et économique.

A - LE PRINCIPE D'UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LES SERVICES

La libre circulation des services constitue la réalisation de la quatrième liberté fondamentale du marché intérieur, après celle des personnes, des capitaux et des marchandises.

Le Conseil économique et social souscrit à ce principe dès lors qu'il se donne pour objectif de renforcer la croissance économique et la cohésion sociale de l'ensemble toujours plus vaste que constitue l'Union européenne.

A cet égard, il souligne que les services représentent une part toujours plus importante de l'activité économique et des emplois, jouent un rôle particulier d'inclusion sociale et que les entreprises françaises ont souvent atteint une taille et un savoir-faire leur permettant de tenir un bon rang dans ce secteur, qu'il s'agisse des entreprises offrant leurs services aux particuliers ou aux autres professionnels.

Cela étant précisé, notre assemblée rappelle que notre pays a, essentiellement, des intérêts offensifs à faire valoir dans nombre de domaines à l'intérieur du marché européen, rejoignant ainsi ce qu'elle exprimait dans son avis sur « *Les négociations commerciales multilatérales : le cas des services* » du 5 décembre 2001 sur le rapport de M. François Ailleret. Ces secteurs sont, pour une part, exclus du champ de la proposition de directive car traités par des

textes spécifiques : on pense aux services financiers, au secteur des télécommunications ou aux transports. D'autres sont compris dans le champ de la proposition de directive : parmi ceux là, la grande distribution, les services aux entreprises, le tourisme…

Par ailleurs, les secteurs pour lesquels nos intérêts sont à la fois offensifs et défensifs, et que l'on peut qualifier de sensibles, sont moins nombreux. On y comptera les services audiovisuels, ceux liés à la santé, plus généralement, ceux relatifs au vaste domaine sanitaire et social dont ceux spécifiques au bien-être des personnes et, pour une part, afférents aux services d'intérêt général.

Le Conseil économique et social remarque que la proposition de directive aborde un ensemble très vaste et hétérogène et que de nombreux secteurs mériteraient une réflexion de fond. Seuls quelques-uns seront abordés dans cet avis.

Cet état de fait devrait inciter à la circonspection, d'autant que la cohérence doit être assurée entre les futures dispositions du texte et les positions de l'Union européenne et celles de notre pays, lors des négociations commerciales multilatérales.

Le Conseil économique et social estime qu'il y aurait lieu de mieux cerner le champ d'application de la proposition afin d'éliminer certaines des activités, notamment les secteurs déjà régulés par un instrument juridique propre ou relevant de raisons impérieuses d'intérêt général. Il se déclare, à cet égard, préoccupé par la façon dont pourraient s'articuler les différents textes spécifiques ou à venir avec la proposition de directive, qu'il s'agisse des services d'intérêt général, des relations contractuelles liées à l'activité économique des services ou des conditions générales d'exercice du droit du travail et des relations professionnelles.

B - SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES D'ÉTABLISSEMENT ET DÉMARCHES VOLONTAIRES

A condition qu'ils n'affectent pas la sécurité et la protection des consommateurs ou des salariés, ces principes, explicitement mis en avant par la proposition de directive, ne peuvent que recueillir l'assentiment : ils ont pour objet de faciliter l'activité des prestataires et de garantir, parallèlement, aux consommateurs un service de qualité auquel ils doivent pouvoir avoir recours en pleine connaissance de cause, c'est-à-dire dès lors qu'ils seront en possession des informations nécessaires.

Ces éléments sont plus aisés à évoquer qu'à mettre expressément en œuvre. Ils s'articulent, aux termes de la proposition de directive, dans les domaines :

- des simplifications ;
- de la reconnaissance mutuelle de tous les documents délivrés par les Etats membres, de la mise en place des guichets uniques et de la « dématérialisation » des procédures, via internet ;

- et des démarches volontaires, par une série d'exigences quant à la qualité des services effectués et le développement d'une politique de qualité.

Le Conseil économique et social approuve ces principes, mais ne sous-estime pas la difficulté de leur mise en œuvre.

1. Le principe de la reconnaissance mutuelle et du guichet unique

La reconnaissance mutuelle de tous les documents délivrés par les Etats membres sert avec pertinence l'objectif de simplification. Toutefois, le Conseil économique et social souligne que, pour être pleinement efficace, cette proposition suppose la réalisation d'états des lieux comparatifs généraux sur les dispositifs nationaux et l'instauration d'une solide confiance mutuelle dont les modalités opérationnelles paraissent délicates à définir et à mettre en œuvre. Par ailleurs, le fait que ces documents soient présentés seulement dans la langue du pays d'origine entraînera des dépenses de traduction accrues et des risques d'interprétations.

Parmi les simplifications administratives, la proposition de directive présente comme « emblématique » la notion de guichet unique. Il s'agit de permettre à un prestataire de services de pouvoir accomplir l'ensemble des formalités administratives et procédures requises, notamment celles relatives aux autorisations, auprès d'un interlocuteur unique. Cependant, la proposition laisse toute latitude aux Etats pour décider, selon leur organisation administrative, du nombre de guichets et de leurs caractéristiques institutionnelles.

Les Etats membres ont également pour obligation de rendre possible l'accomplissement de ces procédures par voie électronique. A ce titre, l'exemple des Centres de formalités des entreprises (CFE) et, plus récemment, de CFEnet peut constituer une base pertinente de réflexion.

Le Conseil économique et social qui a régulièrement déploré l'existence d'une multitude de guichets sur le territoire national ainsi que la « lourdeur » administrative, source de gêne pour l'ensemble de la population - professionnels, citoyens et personnels administratifs -, ne peut que souscrire à un tel principe.

Plus généralement, toutes mesures visant à la réduction des coûts, du temps, et à celle de l'insécurité juridique, ne peuvent qu'être accueillies favorablement.

Cependant, il formule quelques réserves dans la mesure où la sécurité juridique des procédures électroniques n'est pas de même niveau dans chacun des Etats membres. En tout état de cause, elle doit être sans cesse développée et améliorée afin de tenir compte des avancées technologiques, permanentes dans ce domaine.

En outre, au principe de la mise en place du guichet unique répond celui de l'accès à une information garantie et organisée, dont il reste encore à s'assurer de l'homogénéité. A cet égard, le Conseil économique et social attire l'attention sur le fait que la mission des guichets uniques doit être précisée sans entraîner une remise en cause de la qualité des autorisations et des contrôles nécessaires.

En définitive et en l'état, la rédaction de la proposition de directive n'apparaît pas suffisamment précise et les risques d'interprétations divergentes sont grands. Le texte indique, en effet, que les Etats membres « *veillent à* ». Cette présentation sous-entend qu'il y aurait une obligation à la charge des Etats.

Dès lors, comment la responsabilité de l'Etat serait-elle recherchée si la mission n'était pas accomplie ? De même, dans le cadre du principe de proportionnalité, il conviendra d'inscrire précisément ce qui sera demandé à chaque Etat, afin d'éviter un contentieux permanent.

2. Le principe des démarches volontaires

La philosophie qui préside, semble-t-il, à la proposition de directive repose sur l'idée qu'en collaboration avec la Commission, les Etats membres prendront « les mesures d'accompagnement » pour encourager les prestataires à assurer, à titre volontaire, la qualité des services offerts.

Une référence explicite à l'appareil « institutionnel » de normalisation est faite dans les considérants de la proposition, laquelle fait globalement référence à la « certification » des activités.

Le Conseil économique et social rappelle que la normalisation présente l'avantage d'être un mode privilégié de structuration des relations économiques. Elle est définie par l'Organisation internationale de normalisation comme « *une spécification technique, ou autre document… accessible au public, établie avec la coopération et le consensus ou l'approbation générale de toutes les parties intéressées… approuvée par un organisme qualifié sur un plan national, régional ou international* » et « *elle est d'application volontaire* ».

Le Conseil constate, en outre, que la normalisation en matière de services n'a pas encore atteint le degré qui est le sien dans le domaine industriel. Le recours à une telle technique, afin de garantir la qualité d'un vaste ensemble de services, reviendrait tout d'abord à posséder un arsenal normatif conséquent notamment à travers l'action du Comité européen de normalisation (CEN), du Comité européen de normalisation électronique (CENELEC) et de l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI).

Il convient donc d'encourager la normalisation des activités de services, tout en gardant à l'esprit que le temps d'élaboration d'une norme est assez long. Ainsi, pourra-t-on s'appuyer sur de telles bases pour répondre aux exigences prescrites par la proposition de directive.

De plus, le Conseil économique et social relève que l'idée d'une démarche de certification est avancée. Il approuve cette initiative, mais il conviendra de l'harmoniser au niveau européen.

Enfin, si le principe des codes de conduite apparaît intéressant, les documents ainsi élaborés devraient, selon notre assemblée, être transmis aux autorités compétentes et leur contenu vérifié aux différents niveaux décisionnels. Bien évidemment, ils ne sauraient de plus revêtir la même force générale que les règlements administratifs.

C - LE PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE

La proposition de directive prévoit que le prestataire est uniquement soumis à la loi du pays dans lequel il est établi, les autres Etats membres ne pouvant pas imposer leur propre réglementation, en l'absence d'établissement chez eux.

Si ce principe présente des points positifs en permettant d'assurer la libre circulation et la diversité des services, tout en laissant coexister de manière pluraliste les spécificités de chaque Etat membre, son application dans la pratique soulève de nombreuses interrogations, notamment en ce qu'il pose des problèmes de compatibilité avec les législations européennes et du pays d'accueil concernant, entre autres, le droit social applicable.

La poursuite parallèle de l'harmonisation des législations des Etats membres demeure une nécessité forte pour les salariés, les consommateurs et les entreprises des Etats membres bénéficiant de législations trop différentes sur les plans sociaux et économiques, afin d'éviter un alignement sur le moins disant social, fiscal, environnemental.

1. Une définition, source dans son application d'insécurité juridique

Le champ d'application extrêmement large de la proposition de directive est associé, on l'a vu, à un système complexe de dérogations - permanentes, transitoires, individuelles - ayant pour effet de limiter la portée du principe du pays d'origine. Ces dérogations constituent un facteur d'insécurité juridique pour certains prestataires et leurs clients qui ne pourront déterminer avec certitude la législation applicable à leurs activités.

Si le Conseil économique et social relève le bien-fondé de ce système dérogatoire, il redoute que cette situation soit nuisible à la compréhension du dispositif dans son ensemble. Aussi estime-t-il nécessaire de renforcer le dispositif d'information prévu à l'article 7 de la proposition de directive, notamment par des actions de communication directe vers les acteurs. Une meilleure lisibilité du texte limiterait le nombre de recours en interprétation - questions préjudicielles - déposés devant le juge communautaire.

Le Conseil s'étonne également que les dérogations prévues pour des raisons d'ordre public ne mentionnent pas le droit pénal étatique, par exemple en France le principe constitutionnel de légalité des peines et des délits, ainsi que le principe de territorialité seraient remis en cause par l'application du principe du pays d'origine. De même, en matière économique, aucune dérogation ne vise les dispositions nationales régissant les pratiques restrictives de concurrence, le contrôle des concentrations, la transparence et les pratiques discriminatoires.

En sus, il est nécessaire de clarifier la rédaction pour les professions libérales, par référence aux dispositions de la proposition de directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Autre lacune, la Cour de justice des communautés européennes a posé plusieurs limites au principe du pays d'origine qui n'ont pas été reprises par la proposition de directive. Ces limites ont notamment deux fondements :

- la fraude à la loi qui peut être invoquée lorsqu'un prestataire a une activité entièrement ou principalement tournée vers le territoire d'un Etat membre tout en étant établi ailleurs, dans le but d'éviter les obligations qui pèseraient sur lui s'il était installé dans cet Etat ;
- les raisons impérieuses d'intérêt général afin de garantir au destinataire de service une qualité optimale des prestations réalisées, ou pour protéger les travailleurs.

2. Un risque réel de distorsion de concurrence

Les législations de chaque Etat membre, notamment en matière fiscale, sociale ou environnementale, sont actuellement hétérogènes. Le Conseil économique et social estime que, dans les domaines non harmonisés, des distorsions de concurrence pourraient apparaître entre les ressortissants des différents Etats. Dans ces conditions, les prestataires de services seraient *de facto* encouragés à déplacer leur siège dans les Etats membres où les exigences en matières fiscale, sociale, salariale… sont moins lourdes. Le Comité économique et social européen (CESE) constate d'ailleurs, dans un avant-projet d'avis, que « *le risque d'une concurrence entre systèmes conduirait alors à un nivellement par le bas des normes de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement* ».

Notre assemblée juge donc indispensable que la mise en œuvre du principe du pays d'origine soit accompagnée d'une harmonisation afin que les Etats membres puissent élever progressivement leurs législations vers des normes de qualité garantissant un haut niveau de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement. Cette méthode limiterait les risques liés, d'une part, aux situations de distorsions de concurrences et, d'autre part, aux inégalités sociales et incertitudes juridiques.

3. Praticabilité et efficacité du contrôle exercé par les pays d'origine et d'accueil

La proposition de directive place la responsabilité du contrôle de la qualité et du contenu de la prestation de services dans le pays d'origine du prestataire. Lorsque les activités de services sont exercées hors de son territoire, les modalités de contrôle sont identiques avec, en outre, une possible collaboration des autorités compétentes de l'Etat d'accueil. En théorie, les conditions semblent réunies pour procéder à des contrôles efficaces.

Le Conseil économique et social constate cependant que les modalités concrètes de ce contrôle, sa praticabilité et donc son efficacité sont délicates pour plusieurs raisons.

Il s'instaure inéluctablement une distance entre les activités contrôlées et le pays d'origine du prestataire. De ce fait, ce dernier n'aura pas toujours aisément accès aux informations nécessaires pour mener à bien la mission qui lui est confiée.

Cet état de fait a « induit » le principe d'assistance mutuelle. En cas de comportement illégal d'un prestataire hors de son territoire, l'Etat d'origine peut demander aux autorités compétentes de l'Etat d'accueil à diligenter sur place les vérifications, inspections et enquêtes utiles.

L'efficacité de cette collaboration suppose l'existence d'une confiance mutuelle, soutenue par une coopération administrative réelle. Or, notre assemblée constate que cette coopération était déjà insuffisante avant l'élargissement et risque de l'être encore davantage avec les nouveaux Etats membres.

Quoi qu'il en soit, bien que les vérifications puissent être initiées par le pays où la prestation est réalisée, l'Etat membre d'origine n'aura pas forcément la volonté d'engager un contrôle à l'encontre de ses ressortissants.

Inversement, le pays d'origine aura-t-il l'obligation d'activer les autorités compétentes de l'Etat d'accueil, seul gage d'un contrôle efficace ? Dans ce cas, quelle sera alors la répartition des tâches et des coûts entre les Etats ? Se pose également le problème de la bonne application des sanctions et de la célérité des actions.

Sur la base de ce constat, le Conseil économique et social estime prématuré d'escompter une coopération réelle, équilibrée et efficace entre les administrations des différents Etats membres. Instaurer une telle coopération est d'autant plus indispensable.

D - L'ARTICULATION DU PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE AVEC LES RÈGLES PRÉEXISTANTES

Selon la proposition de directive, l'application de ses propres dispositions « n'exclut pas » celles des autres instruments communautaires qui existent déjà. Pour le Conseil économique et social, une difficulté d'articulation est à prévoir, surtout si des incompatibilités venaient à apparaître.

Globalement, il conviendrait de préciser que la directive s'appliquerait sans « préjudice » des autres instruments communautaires concernant les services qu'ils régissent, pour éviter tout risque d'application cumulative entre ces différentes normes.

1. En matière de responsabilité contractuelle et extra-contractuelle

L'importance de cette question est renforcée par le fait que le principe du pays d'origine couvre des domaines d'ores et déjà réglés par la Convention de Rome du 19 juin 1980, le règlement Rome II du 22 juillet 2003 et la directive n°96/71 « détachement des travailleurs » qui fera l'objet d'un développement distinct.

En premier lieu, la Convention de Rome du 19 juin 1980, dite Rome I, est actuellement le texte de référence en matière contractuelle. Elle pose un certain nombre de règles de conflits et de présomptions destinées à déterminer, en l'absence de choix des parties, la loi applicable à leur contrat. A ce titre, la convention distingue selon que le contrat est conclu entre professionnels (commerce *B to B*) ou entre professionnels et consommateurs (commerce *B to C*).

Dans le cadre d'un contrat conclu entre professionnels, la Convention de Rome, comme la proposition de directive, aboutissent au même résultat : à défaut d'un choix explicite des parties quant à la loi applicable, le droit du pays d'origine est retenu.

Pour les consommateurs, la situation est plus complexe.

En premier lieu, la Convention de Rome instaure une règle spécifique pour les consommateurs passifs : si aucune loi n'est désignée par les parties, la loi objectivement applicable est celle de la résidence habituelle du consommateur, l'intérêt de cette règle étant d'assurer un maximum de protection à ce dernier en appliquant la loi qu'il connaît a priori le mieux.

Le manque de clarté de la rédaction du projet de directive laisse penser que les consommateurs se verront opposer la loi de leur résidence habituelle, conformément aux dispositions de la Convention Rome I.

Une analyse plus fine vient immédiatement corriger cette interprétation puisque la règle du pays d'origine leur sera applicable dans les domaines où le droit est harmonisé au niveau communautaire.

L'articulation entre le principe du pays d'origine et la Convention Rome I se révélera donc problématique, en particulier dans le cas de différends sur des contrats comprenant à la fois des dispositions relevant du domaine harmonisé (application du principe du pays d'origine) et d'autres de domaines non harmonisés (application de Rome I).

En définitive, la solution retenue par la proposition de directive n'apparaît que partiellement satisfaisante pour les consommateurs qui ne se verraient pas tous garantir les mêmes droits. Sur un plan individuel, son application serait donc source de litiges et, sur un plan macroéconomique, elle constituerait un frein au développement de la consommation et des échanges communautaires.

Notre assemblée se déclare favorable à l'application de la règle édictée par la Convention de Rome qui est la mieux à même d'assurer la protection du consommateur.

En second lieu et par ailleurs, le Conseil économique et social relève que la notion de « responsabilité du prestataire de services » telle qu'elle est présentée dans la proposition de directive manque de précision. Faut-il y inclure uniquement la responsabilité contractuelle ou l'étendre à la responsabilité extra contractuelle ? L'esprit général du texte laisse penser que la deuxième solution serait la plus plausible.

Dans ce cas, il y aurait une incompatibilité avec le règlement Rome II qui pose une règle de conflit différente puisque la loi applicable est celle du lieu du dommage.

Pour le Conseil économique et social, cette différence comporte des conséquences pratiques et un risque de « dumping juridique ». Prenons l'exemple de normes environnementales dont le non-respect par un prestataire pourrait entraîner la recherche de sa responsabilité extra contractuelle. Si le prestataire est établi dans un pays A, aux normes environnementales moins sévères que celles du pays B où il fournit sa prestation, en application du principe du pays d'origine, on ne pourrait rechercher sa responsabilité, alors que l'application de la loi du lieu du dommage prévue par le règlement Rome II, le permettrait.

Le Conseil demande donc une meilleure mise en cohérence du projet de directive avec les autres textes communautaires et internationaux relatifs aux conflits de lois, comme on va le voir avec la directive « détachement des travailleurs ».

2. Articulation avec le détachement des travailleurs et le droit du travail applicable

Plus précisément, la proposition de directive prévoit une dérogation à l'application du « principe du pays d'origine » pour les matières couvertes par la directive 96/71 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Cette directive impose à un employeur établi dans un Etat membre autre que celui dans lequel il détache un de ses salariés, de respecter un certain nombre d'obligations minimales issues du droit du travail du pays d'accueil. Il s'agit, par exemple en France, de la rémunération minimale, des règles relatives à la durée du travail, des repos hebdomadaires, des congés payés… Pour les salariés détachés dans le cadre du travail temporaire, certaines règles du code du travail relatives à l'intérim leur sont également applicables. La finalité poursuivie par ce mécanisme est de limiter les différentiels de contraintes réglementaires et des coûts induits en matière sociale.

Pour assurer le respect de ces dispositions, l'Etat d'accueil peut actuellement soumettre l'employeur à un système d'autorisation et de déclaration préalable et procéder, le cas échéant, sur son territoire aux vérifications, inspections et enquêtes nécessaires. Ainsi, l'entreprise qui envoie des salariés en France dans le cadre d'une prestation de service transfrontalière, doit-elle déclarer préalablement le détachement à l'administration française, (durée prévue, lieu d'exécution de la prestation et identité des parties).

Or, la proposition de directive prévoit la suppression de toutes ces formalités liées à la prestation de service transfrontalière, y compris celles relatives au détachement de salariés, au motif qu'elles constitueraient des entraves à la libre prestation de service.

Le Conseil économique et social est convaincu que ces dispositions vident de sens la dérogation au principe du pays d'origine en matière de détachement de travailleurs, puisque l'Etat d'accueil, dès lors dans l'incapacité d'exiger toute autorisation/déclaration préalable, se trouvera ainsi privé des moyens effectifs de contrôle vis-à-vis des conditions de détachement et de réalisation de l'activité de service sur son territoire. Pour sa part, l'Etat d'origine devra accomplir les vérifications préalables au détachement. Cet Etat devra donc confronter ses règles à celles du pays de détachement, c'est-à-dire qu'il devra être en mesure de connaître le droit notamment social, applicable dans les 24 autres pays… Cette tâche sera d'autant plus ardue qu'il n'aura certainement pas les moyens de procéder aux vérifications sur site, puisqu'il ne dispose d'aucun droit de souveraineté sur un territoire étranger. Là encore, une confiance mutuelle et une coopération administrative effectives s'imposent au préalable.

Le Conseil économique et social estime, dès lors, que les difficultés d'articulation entre la directive 96/71 et la proposition de directive sont susceptibles de mener dans les faits à une opacité des détachements de main d'œuvre et à une impossibilité de contrôler efficacement les salariés détachés ; par-là même, elles pourraient conduire à « laisser faire » toutes sortes d'opérations frauduleuses ainsi que le développement du travail illégal, dans toutes ses expressions. En tout état de cause, l'ensemble de ces dispositions ne devrait pas être utilisé comme une incitation à faire pression sur les normes sociales établies.

C'est pourquoi, il recommande, tout d'abord, que le contrôle en matière de détachement des travailleurs soit placé à part entière entre les mains de l'Etat d'accueil qui a tout intérêt à éviter les situations de « *dumping social* » et de concurrence déloyale sur son propre territoire. Autrement dit, si l'objectif poursuivi par la proposition de directive d'allègement du formalisme et de simplification est louable, il ne doit pas conduire à rendre impossible tout contrôle du respect des normes minimales conformément à la directive 96/71 : des formalités raisonnables et précisément définies peuvent être prévues, à l'exemple des modalités retenues par la loi française qui prévoit une obligation de déclaration de l'entreprise étrangère dans l'Etat d'accueil.

Ensuite, le Conseil économique et social soutient sans réserve la recommandation du CESE visant à encourager à l'avenir une meilleure coopération entre les autorités des Etats d'origine et d'accueil. Les expériences pratiquées jusqu'à maintenant démontrent de réelles insuffisances, que la proposition de directive ne prend d'ailleurs pas suffisamment en compte.

Egalement, notre assemblée souhaite que le travail intérimaire soit exclu du champ d'application du projet de texte et se déclare favorable à l'élaboration d'une directive-cadre européenne spécifique à ce secteur. L'objectif serait de fixer un cadre réglementaire suffisamment précis pour permettre aux agences intérimaires de fournir leurs services sur la base d'une concurrence juste et non au détriment des conditions de travail, de rémunérations ou de prestations sociales des salariés.

Afin de rendre effectif le contrôle des dispositifs de détachement des salariés et pérenniser le dialogue social, le Conseil économique et social recommande la généralisation des comités d'entreprises ou de groupe européens, en application de la directive 94/45 relative au comité d'entreprise européen, en capacité de s'informer et d'alerter sur la situation de ces salariés.

En outre, concernant le détachement transfrontalier des travailleurs de pays tiers, la proposition de directive prévoit que c'est l'Etat membre d'origine qui doit veiller à ce que le prestataire ne détache que des travailleurs, citoyens ou non de l'Union européenne, qui remplissent les conditions en vigueur dans l'Etat d'origine en matière de séjour et d'emploi régulier. L'Etat d'accueil ne pourra imposer au travailleur détaché ni au prestataire de service, un quelconque contrôle préventif.

Le Conseil économique et social remarque que ces dispositions sont susceptibles de provoquer les mêmes difficultés que celles exposées au préalable puisqu'elles entraveraient sérieusement les possibilités pour l'Etat d'accueil de prendre des mesures contre les abus relatifs au détachement des travailleurs migrants sans papiers sur leur propre marché du travail. Cette situation se trouvera renforcée par l'insuffisance globale des moyens octroyés aux services d'inspection du travail.

Enfin, ne doit pas être éludée la question de la reconnaissance des qualifications professionnelles au sein de l'Union. A cet égard, la Commission

européenne a adopté un plan d'action en matière de compétences et de mobilité des travailleurs le 13 février 2002. Dans ce prolongement, une proposition de directive, actuellement à l'étude, vise à consolider les nombreuses directives déjà existantes dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles, apportant ainsi une réelle simplification. Il est indispensable d'établir une articulation plus précise entre les différentes dispositions communautaires sur le sujet. Le Conseil économique et social attire l'attention sur le fait que cette reconnaissance au sein de l'Union est une condition nécessaire au développement d'un marché intérieur des services.

Nonobstant cette harmonisation, une vigilance particulière devra être portée aux dispositions visant à préserver les exigences auxquelles est soumis l'exercice des professions réglementées.

E - AUTORISATIONS, « EXIGENCES INTERDITES OU SOUMISES À ÉVALUATION »

Selon les termes de la proposition de directive, les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à un régime d'autorisation, que si les conditions suivantes sont réunies : principes de non-discrimination, de nécessité (justification par une raison impérieuse d'intérêt général) et de proportionnalité (l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante).

A côté de ce régime d'autorisation, le texte encadre précisément les « exigences » des Etats membres pour autoriser l'établissement d'un prestataire de service ou l'exercice d'un service. Pour ce faire, la Commission distingue deux catégories : les « exigences interdites » et celles « à évaluer ». Là encore, les mêmes principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité s'appliquent.

Ce dispositif touche, en France, plusieurs secteurs. En particulier, sont clairement envisagées, d'une part, les procédures d'autorisations en matière commerciale et, d'autre part, celles concernant les ventes à perte et les soldes.

1. En matière d'urbanisme commercial

La proposition de directive remet directement en cause le dispositif d'autorisation préalable des lois dites « Royer » et « Raffarin ».

En premier lieu, le texte prévoit que l'accès à une activité de service et son exercice ne peuvent pas être subordonnés à un régime d'autorisation, sauf lorsque sa nécessité se justifie par « une raison impérieuse d'intérêt général ». On peut alors se demander si la notion d'équilibre entre les formes de commerce constitue une telle raison qui justifierait le maintien de l'autorisation préalable.

En second lieu, la proposition de directive dresse une liste d'exigences (formalités ou autorisations) interdites. Est ainsi visée « *l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à apprécier*

l'adéquation avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ». Là encore, une telle interdiction remettrait en question l'étude d'impact française imposée aux projets supérieurs à 1 000 m² de surface de vente. Il faut savoir que cette étude est un outil essentiel pour apprécier l'incidence concurrentielle sur les autres commerces de la zone de chalandise.

Par ailleurs, l'interdiction de l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents dans l'octroi des autorisations telle que spécifiée dans la directive ne doit pas concerner les établissements publics tels que les chambres consulaires, dans la mesure où leur représentant n'a pas d'intérêt personnel à agir dans les dossiers qui lui sont soumis.

En tout état de cause, l'équipement commercial doit s'inscrire dans un contexte de saine concurrence où toutes les formes de commerce doivent pouvoir se développer.

C'est pourquoi, le Conseil économique et social considère que le principe de subsidiarité doit être sauvegardé en la matière. En effet, les procédures d'autorisations commerciales relèvent avant tout d'exigences relatives à l'aménagement du territoire et des villes en particulier, qui sont le fruit de traditions économiques locales. Compte tenu de l'importance prise par les questions d'aménagement du territoire, de revitalisation des espaces ruraux, de rééquilibrage entre le centre-ville et la périphérie, l'implantation commerciale est un enjeu majeur. Par conséquent et sous réserve de non-discrimination, l'encadrement de ces procédures doit rester de la compétence des Etats membres.

2. S'agissant des ventes à perte et des soldes

Certaines dispositions relatives « *aux tarifs obligatoires minimum et/ou maximum* » et aux « *interdictions et obligations en matière d'activités de ventes à perte et de soldes* » devraient être exclues du champ d'application de cette directive. En effet, il s'agit ici de pratiques commerciales et de techniques de ventes qui ne restreignent pas la liberté d'établissement ou de prestation de service. Par ailleurs, la proposition de règlement portant sur les promotions des ventes envisage déjà de demander aux Etats membres d'élaborer un rapport d'évaluation sur les soldes et la revente à perte. Il n'est donc aucunement nécessaire de reprendre ces points dans la proposition de directive sur les services.

F - DES SECTEURS À EXCLURE

L'ambition affirmée de la proposition de directive d'aborder l'ensemble des services ou plutôt « un éventail très large d'activités » laisse à penser que les considérations qui prévalent sont davantage liées à l'objectif de réaliser l'effectivité du marché intérieur des services que de prendre en compte les spécificités propres à certains secteurs dont le rôle dans la cohésion sociale est pourtant essentiel.

Tel est le cas des activités du secteur de la santé et en particulier des systèmes nationaux de protection sociale.

Le Conseil économique et social rappelle que les services de santé ne peuvent pas être comparés à ceux fournis par un prestataire à un consommateur pour lesquels les prix sont fixés selon la loi de l'offre et de la demande. En effet, un troisième partenaire entre en jeu, à savoir le régime ayant en charge l'assurance maladie, qui est non seulement celui qui finance les soins, mais l'acteur essentiel en termes de régulation du secteur, répondant au double objectif de protection de la personne et de maîtrise de la dépense.

Approuvant en cela la proposition formulée par la représentation des institutions françaises de Sécurité sociale auprès de l'Union européenne « *afin de ne pas faire des services de santé des services comme les autres* », le Conseil économique et social conclut à l'exclusion de ces services du champ de la proposition de directive. Il rappelle, par ailleurs, que les professions libérales de la santé seront directement concernées par la directive, actuellement à l'étude, sur la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Plus généralement, il s'interroge sur la pertinence d'y inclure tous secteurs ayant par nature vocation à éviter une rupture entre prestations fournies à une population solvable et interventions minimales envers des populations non solvables et en situation de précarité et de vulnérabilité ou qui répondent à des besoins d'intérêt général. La différenciation entre ces services peut être caractérisée par un « faisceau d'indices » pouvant relever de critères économiques et d'intérêt général.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil économique et social estime que les activités exercées par des professionnels ayant le statut d'officiers publics ou ministériels, lesquels relèvent des dispositions de l'article 45 du Traité de Rome, ne devraient pas être prises en compte.

Se pose, également, la question des services audiovisuels et de presse, lesquels sont évoqués expressément ou implicitement par la proposition de directive. A cet égard, le Conseil rappelle son attachement au principe de la liberté d'expression et de la diversité culturelle et ne souhaite pas que la préparation, voire l'adoption d'une directive destinée à renforcer la cohésion du marché intérieur de l'Union européenne, soit l'occasion de mettre à mal ce principe. Il attire, en outre, l'attention sur la vulnérabilité actuelle des services de presse dont il est difficile de conclure qu'ils sont eux aussi des « *services comme les autres* ».

Enfin, bien que les jeux d'argent fassent l'objet d'une dérogation transitoire dans la proposition de directive, le Conseil économique et social considère que cette disposition n'est pas suffisante pour assurer la protection des consommateurs. La libéralisation des jeux à l'échelle européenne, telle qu'elle est conçue par ce texte, risque d'empêcher le maintien d'une politique nationale de régulation restrictive et, par conséquent, de limiter les possibilités de contrôle de cette activité par l'Etat d'accueil. Dans ces conditions, il semblerait opportun

d'exclure définitivement ce secteur du champ d'application de la proposition de directive.

G - LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Comme on l'a souligné précédemment, la proposition de directive n'a pas pour objet de s'intéresser aux services d'intérêt général non économiques mais porte sur les services d'intérêt économique général. L'exposé des motifs souligne que « *même dans les domaines où la directive s'appliquerait, elle ne touche pas à la liberté des Etats membres de définir ce qu'ils considèrent comme étant des services d'intérêt général et comment les services doivent fonctionner* ».

La notion communautaire de services d'intérêt économique général correspond, dans notre droit administratif, à celle de « *service public industriel et commercial* ». Il s'agit donc des activités de services marchands remplissant des missions d'intérêt général et soumis à des obligations de service public, c'est-à-dire que les prestations doivent répondre aux principes d'adaptabilité, de continuité et d'égalité.

Le Conseil économique et social rappelle son attachement à ces principes et s'inquiète d'une référence à l'ensemble des services d'intérêt général au sein de la proposition de directive, même s'il ne s'agit que de ceux d'intérêt économique général. Ils expriment - ainsi que le soulignait le rapport rendu par une mission présidée par le vice-président du Conseil d'Etat en 1996, sur le service public, au Premier ministre - « *de façon pour ainsi dire matérielle des valeurs essentielles, comme la solidarité entre les personnes qu'ils relient… et en même temps qu'ils assurent des solidarités, ils contribuent à l'efficacité productive de l'économie* ».

Notre assemblée invite les pouvoirs publics à être particulièrement attentifs aux développements à venir concernant les services d'intérêt général, notamment les suites qui seront données au Livre blanc de la Commission. Elle souhaite être associée à la réflexion nationale qui devra être menée sur cette question en ce qu'elle définira les différents concepts. Elle se prononce en faveur de la rédaction d'une directive dans ce domaine dont la première vertu sera de lever certaines incertitudes ou ambiguïtés quant aux définitions même de ce secteur. A cet effet, il est souhaitable qu'une directive-cadre relative aux services d'intérêt général intervienne préalablement à l'application d'une directive traitant des services pour en clarifier le domaine d'application.

Il conviendra que les services d'intérêt économique général soient traités par un texte communautaire spécifique et non dans cette proposition de directive.

*

* *

Le Conseil économique et social rappelle, comme il l'avait déjà noté à propos des négociations commerciales multilatérales, que la libéralisation du secteur des services constitue un enjeu de taille pour notre pays puisque nos entreprises disposent de solides atouts leur permettant d'occuper des positions enviables dans maints domaines où la qualité des prestations offertes et leur savoir-faire sont reconnus.

L'ambition affichée est louable et devra se réaliser pleinement et au bénéfice de tous : entreprises, travailleurs, consommateurs. Elle devra permettre de créer davantage de richesses et de bien-être pour chacun. Il conviendra également que les particularités de l'Outre-mer, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, soient prises en compte dans la proposition de directive. Au-delà de la libéralisation des services, l'urgence pour l'Union européenne est de renforcer la compétitivité des prestataires européens dans un contexte extrêmement concurrentiel. Définir une stratégie de développement pour les services, ce qui constituerait une première étape dans le processus d'achèvement du marché intérieur.

Une telle réalisation suppose, même si l'exercice est difficile, qu'une étude d'impact économique et social soit menée sur ce projet de texte dont il a été dit qu'il était le plus important depuis le Livre blanc sur le marché intérieur. Elle implique aussi que soient respectés quelques principes de base comme la poursuite de la coordination et de l'harmonisation réglementaire, la préservation du modèle social européen, la simplification des règles communautaires et une nécessaire clarification de certains textes qu'il faudra transposer en droit interne et, enfin, la participation la plus large possible des personnes ou institutions intéressées. Cela suppose aussi une réelle prise en compte du progrès social à réaliser. A cet égard, le Conseil économique et social considère que le principe du pays d'origine en tant qu'élément essentiel du projet est, aujourd'hui, porteur de trop d'incertitudes et de risques. Dans ces conditions, les modifications à ce projet devront être très substantielles.

La réalisation d'un marché intérieur « sans frontières » constitue un objectif que le Conseil économique et social approuve, dès lors que prenant en compte les préoccupations sociales et humaines autant qu'économiques et techniques, il contribue à un progrès partagé.

Telle est la politique qu'avaient voulu initier les pères fondateurs de l'Union européenne.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

La proposition de directive relative aux services constitue une étape nouvelle de la construction européenne. Elle est aujourd'hui pleinement justifiée par l'importance prise par les services au sein de l'économie européenne. Elle est aussi l'occasion de réfléchir au type d'Europe que nous souhaitons construire. La proposition qui nous est faite comporte un risque réel de modification de l'esprit communautaire. En a-t-on bien mesuré toutes les conséquences pour le devenir des entreprises et des salariés ?

Il est incontestable que pour nombre d'entreprises, le recours, par le biais de sociétés de service étrangères, à une main-d'œuvre moins onéreuse, sera un élément de diminution des coûts et d'amélioration de la compétitivité.

♦ L'économie agricole est particulièrement concernée car elle emploie près d'un million de saisonniers et un peu plus de 200 000 salariés permanents. C'est une économie ouverte sur le monde qui ne peut pas, à la fois, supporter des prix mondiaux généralement faibles et des charges françaises globalement élevées. L'effet ciseaux a fait la démonstration, à de nombreuses reprises, de son impact désastreux sur l'équilibre des exploitations.

♦ L'économie agricole a, en outre, besoin d'une main-d'œuvre que la démographie française, en diminution, aura de plus en plus de difficulté à lui procurer.

C'est pourquoi certaines entreprises pourraient prendre avantage d'un recours à des sociétés de services établies dans un autre pays membre de l'Union européenne.

Néanmoins une telle analyse pourrait se révéler rapidement de courte vue car elle méconnaîtrait fondamentalement des principes essentiels d'équilibre économiques et sociaux.

♦ L'implantation en France de sociétés de services étrangères peut générer des distorsions de concurrence entre les entreprises qui y ont recours et celles qui préfèrent fidéliser une main-d'œuvre locale de plus grande qualité. En agriculture, par exemple, la cueillette ou le ramassage des fruits exigent une certaine pratique sous peine d'abîmer les produits. Cependant, l'entrepreneur qui fera appel à une main d'œuvre nationale, éprouvera des difficultés à garder ses salariés quand son principal concurrent fera d'une diminution des coûts salariaux un élément de vente.

♦ L'accentuation des distorsions salariales aura un effet d'autant plus pénalisant pour les entreprises ayant recours à une main-d'œuvre nationale, qu'elle viendra se cumuler avec des distorsions déjà existantes entre les pays de l'Union européenne, qui concernent les normes environnementales, l'hygiène ou la sécurité.

♦ Le recours à des sociétés de services établies dans un autre pays membre de l'Union européenne pose également la question du contrôle des salariés et du respect des règles du droit du travail. Il s'agit là d'une question importante. L'exploitant agricole est personnellement responsable de la légalité des conditions de travail des personnes qui sont sur son exploitation (même par l'intermédiaire d'une société de services). Or, la proposition de directive européenne renvoyant sur le pays d'origine l'obligation des contrôles, quelle assurance aura l'agriculteur de la régularité des salariés ? Quels moyens aura l'Etat où est immatriculée la société, de réaliser des contrôles à plusieurs milliers de kilomètres de distance ?

L'agriculture qui a porté l'Europe sur les fonds baptismaux sait d'expérience toute la difficulté d'une avancée de l'Union européenne, pourtant nécessaire et souhaitée par tous. C'est pourquoi, elle souhaite insister sur les points essentiels à la réalisation d'un marché commun des services véritablement porteur, c'est-à-dire qui assure une transparence équitable des marchés et autorise une mise en concurrence positive des acteurs économiques :

- une attention particulière doit être portée à la période transitoire afin d'assurer la concordance entre les différentes dispositions communautaires concernant la libre circulation des services et celles relative à la libre circulation des salariés ;
- notre objectif doit être le respect des même règles dans tous les pays membres de l'Union européenne. C'est pourquoi les efforts d'harmonisation doivent être poursuivis intensément ;
- cette harmonisation des conditions de concurrence des acteurs économiques et des conditions de travail des salariés doit être recherchée par le haut.

Groupe de l'artisanat

Dans le cadre du renforcement de la compétitivité et de la prospérité de l'Europe, la libéralisation des activités de services est une étape importante à condition toutefois qu'elle ne vienne pas entraver le bon déroulement des deux autres piliers que sont les lignes directrices pour l'emploi et les orientations de politique économique. Or, en l'état actuel de la proposition de directive, l'application du principe « *du pays d'origine* » risque à terme de détruire le tissu des petites entreprises au moment où l'Europe cherche à les valoriser au nom de l'emploi et de leur contribution à la dynamique économique.

C'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat adhère à l'ensemble des remarques critiques de l'avis sur ce principe directeur et a souhaité apporter quelques commentaires sur plusieurs points.

Concernant le champ d'application de la directive, la diversité des situations rencontrées d'un pays à l'autre en matière de conditions d'exercice de ces activités conduit naturellement à s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité d'établir un cadre juridique général applicable à toutes les activités ?

Ce point mérite une réflexion de fond, notamment pour les activités de la construction pour lesquelles des réserves peuvent être émises sur l'application du principe du « *pays d'origine* » (en France, l'article 1792 du code civil prévoit une responsabilité décennale pour tout constructeur d'un ouvrage).

De même s'agissant de l'objectif louable de la directive de suppression des obstacles à la liberté d'établissement ou de circulation des prestataires* de *services on est en droit de s'assurer de sa compatibilité avec les exigences de garantie de la qualité des prestations mais aussi de sécurité juridique.

Quant à cela s'ajoutent un système complexe de dérogations, une absence de coordination de directives et surtout l'absence de référence au droit applicable en matière de règlement des conflits, le groupe de l'artisanat partage les craintes de l'avis en matière de développement des fraudes à la loi mais surtout d'accentuation des recours à la jurisprudence avant même l'adoption de ce texte.

Aussi, dans la perspective d'une révision de cette directive, il a souhaité conforter un certain nombre de préconisations :

- apporter une précision au niveau de son application à savoir « ***sans préjudice* » des autres instruments communautaires** afin de permettre de régler le problème de coordination avec les directives en cours et ainsi répondre en partie aux interrogations de ceux qui exercent des activités soumises à une qualification professionnelle ou à des exigences en matière d'assurance ou de conditions d'exercice tant sociales qu'environnementales ;
- poursuivre l'harmonisation des réglementations pour éviter tout risque de distorsions de concurrence ;
- favoriser la simplification administrative d'établissement en s'inspirant notamment de l'expérience française des centres de formalités d'entreprises pour la création de « *guichet unique* » ;
- mettre en œuvre une étude d'impact économique et social du futur projet de texte pour en mesurer toute la portée, afin d'en préciser le champ et les principes réglementaires adaptés.

L'ensemble de ces précautions correspondant aux attentes du secteur, le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

L'intérêt de faciliter la libre circulation des services n'échappe pas au groupe des associations et la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur se situe dans la suite logique du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 qui a souhaité promouvoir *une économie compétitive pour une croissance durable, accompagnée d'une amélioration, quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.* Ce troisième objectif constitue le principal fondement de l'avis du groupe des associations et son impact sur les deux autres ne doit pas être négligé.

Il existe en effet différentes manières d'entreprendre. Les associations relèvent du champ de l'économie sociale parce qu'elles fonctionnent en vue de la satisfaction des besoins de leurs membres à travers leur caractère participatif et démocratique ; parce qu'elles croisent des ressources financières publiques avec des ressources financières privées, constituant ainsi un tiers secteur par rapport à une économie productive privée d'une part et à une économie publique redistributive d'autre part ; parce qu'elles ne distinguent pas entre une pratique solvable et une pratique non solvable - comme le retient le rapporteur dans la prudence à observer pour le champ d'application de la directive.

La nature de l'opérateur ne constitue pas, en elle-même, un motif d'exclusion du champ visé. En revanche - et parce que les opérateurs ne sont pas tous les mêmes, notamment lorsqu'il s'agit d'organismes non lucratifs dont la gestion est désintéressée - leur nature doit être prise en compte dans le faisceau d'indices qui doit permettre de situer ce qui relève et ce qui ne relève pas du champ concurrentiel.

Le modèle associatif européen se caractérise par une mutualisation des moyens - financiers (privés/publics) et humains (bénévoles/salariés). Cette co-production des services collectifs est porteuse d'innovations socio-économiques et d'adaptation de services à la diversité de la demande et à son évolution dans le temps. Elle est ancrée dans un territoire donné et n'a pas vocation à exporter son action. On aura compris que les services ne relèvent pas tous de la concurrence. On pense évidemment à la santé, à l'éducation, aux conditions de travail, aux politiques du logement, de la ville, de l'environnement, des transports ou bien encore à la lutte contre la précarité et l'exclusion, l'insertion sociale et professionnelle, les services socio-judiciaires… D'autres secteurs méritent également attention tels la culture, le sport, le tourisme social, les centres de vacances et de loisirs de jeunes… sous peine d'anéantir le projet associatif, donc sous peine de porter atteinte à cette activité souvent qualifiée « d'intérêt général ».

C'est pourquoi, pour faciliter la compréhension du champ d'application de cette directive, après la publication le 12 mai 2004 par la Commission européenne du Livre blanc sur les services d'intérêt général, l'existence de ces services d'intérêt général doit être juridiquement consacrée, dans les termes exprimés par le Bureau de notre Conseil dans sa communication sur le processus de Lisbonne en préparation du sommet de printemps 2005.

Après la mise en œuvre de la libre circulation des marchandises, il est naturel d'envisager la libre circulation des services sur un même principe. Il est tout autant nécessaire d'harmoniser les législations des Etats membres (notamment fiscales et sociales dans le cas présent). On peut penser que ladite proposition de directive a pour objectif d'interpeller, de bousculer, de provoquer les acteurs responsables d'une telle harmonisation. En l'état, l'application du principe du pays d'origine constitue un risque trop grand, surtout tant que les services d'intérêt général ne sont pas clairement définis.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Cette proposition de directive correspond à la volonté de la Commission d'achever le marché intérieur européen et de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, en favorisant le développement des activités de service qui représentent une part croissante de l'économie et recèlent surtout un potentiel d'emplois important. Il devrait avoir pour objectif de construire une Union européenne qui prenne en compte la dimension humaine et sociale au même titre que la dimension économique.

En l'état actuel du texte, la CFDT affirme son inquiétude quant à l'application du principe du pays d'origine et aux risques de dumping social qui lui sont liés. Cette inquiétude est d'autant plus vive que la proposition de texte ne dit rien sur l'application des règles sociales résultant de la négociation collective. Ce principe va de pair avec celui d'une assistance mutuelle renforcée entre pays d'accueil et pays d'origine mais on peut, légitimement, douter de l'efficacité des contrôles qui pourront être effectués dans un contexte de règles nationales aujourd'hui difficilement comparables.

Ce projet vient par ailleurs impacter plusieurs directives déjà en vigueur, en particulier celle concernant le détachement des travailleurs et celle en projet sur le travail temporaire. L'imprécision de la rédaction actuelle laisse prévoir des conflits d'application qui contribueront à compliquer la mise en œuvre des services. Nous réaffirmons donc notre souhait de voir ces deux aspects clairement exclus de cette proposition de directive.

Nous regrettons aussi que la Commission ait choisi de légiférer dans l'urgence avant d'avoir fixé le cadre des services d'intérêt général. Une définition claire de cette notion permettrait d'exclure de la directive, sans ambiguïté, les services de santé et ceux qui relèvent du domaine médico-social.

La CFDT approuve l'idée de création d'un guichet unique et des simplifications administratives qui y sont attachées tout en émettant des réserves sur la mise en œuvre de ce dispositif : les difficultés de traduction et d'interprétation risquent d'en freiner l'efficacité.

D'une manière générale, ce projet de texte, à visée essentiellement économique, ne prend pas en compte les conséquences sociales de la libéralisation de l'exercice des services. Il s'agit pourtant d'un secteur particulier de l'économie reposant essentiellement sur le capital humain et nécessitant, pour une bonne qualité des prestations, une qualification reconnue et certifiée de ses salariés. Dans chacun des pays, l'exercice des activités de service joue aussi un rôle d'inclusion sociale totalement ignorée dans ce projet.

En conclusion, la CFDT souhaite un travail de concertation préalable entre les différentes parties prenantes pour que cette directive constitue une avancée véritable dans la construction européenne.

L'avis du Conseil économique et social tel qu'il est aujourd'hui rédigé, reprend les critiques et les propositions que nous avons exprimées, c'est pourquoi nous avons voté cet avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'application de la directive, en l'état actuel, conduirait à soumettre la quasi-totalité des services d'intérêt général à la libre concurrence, sans tenir compte de leur spécificité. Nous rappelons que les services publics sont en France et depuis longtemps, un élément essentiel de cohésion sociale, un facteur de développement local et participent ainsi à l'exercice des droits fondamentaux des citoyens.

La proposition de directive prévoit que le prestataire est uniquement soumis à la loi du pays dans lequel il est établi. Cette situation risque de poser des difficultés en matière de définition des services d'intérêt économique général. Ce que le groupe de la CFE-CGC ne peut admettre.

En effet, un Etat pourra estimer qu'il a une obligation de service public pour une activité, mais d'autres Etats pourront considérer le contraire. Des problèmes sont alors susceptibles de naître en cas d'appels d'offres pour cette activité si le pays qui y répond ne la considère pas comme un service d'intérêt général. Dans la mesure où des réglementations différentes relatives aux services d'intérêt général pourront coexister sur le territoire d'un Etat membre, la qualité de ces services pourrait en être affectée.

La proposition de directive serait applicable à tous les services exerçant une activité économique qui seraient alors soumis à la libre concurrence, ce qui exclurait les services exerçant une activité non économique.

Or, cette distinction est floue en matière de santé. Le groupe de la CFE-CGC est donc en faveur d'une exclusion générale des soins de santé du champ d'application de la directive et souhaite qu'ils fassent l'objet d'une directive-cadre spécifique.

Le groupe de la CFE-CGC est contre la suppression des déclarations de détachement. Cette proposition de directive ne pourrait qu'empêcher l'objectif de lutte contre le travail illégal. C'est pourquoi, nous voulons notamment, que le contrôle en matière de détachement des travailleurs soit placé entre les mains de l'Etat d'accueil qui a tout intérêt à éviter les situations de dumping social et de concurrence déloyale sur son propre territoire.

Le principe du pays d'origine revêt un risque de concurrence en matière sociale, car les entreprises auront tendance à s'installer dans des pays où les règles dans les domaines fiscaux, sociaux et environnementaux sont peu contraignantes.

C'est pourquoi, le groupe de la CFE-CGC exige que des garanties soient instituées pour éviter les abus et que la mise en œuvre du principe du pays d'origine soit accompagnée d'une harmonisation afin que les Etats membres puissent élever progressivement leurs législations vers des normes de qualité garantissant un haut niveau de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement.

La protection des intérêts des consommateurs n'est pas assez présente dans cette proposition de directive. Nous sommes favorables à ce que les consommateurs se voient opposer la loi de leur résidence habituelle.

Le groupe de la CFE-CGC considère que cette proposition de directive présente donc de sérieux et nombreux problèmes quant à son champ d'application étendu aux services d'intérêt général et aux services de santé, aux conséquences du principe de l'application de la loi du pays d'origine, à la protection des consommateurs et des destinataires de services, et aux risques de dumping social, de développement du travail illégal et de la fraude notamment. Il risquerait de conduire à la naissance d'une « *Europe de la concurrence sociale* », ce dont nous ne voulons pas.

L'avis du Conseil économique et social apporte des éléments qui plaident pour des modifications importantes de cette proposition de directive dans sa version actuelle.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

La proposition de directive a pour objectif de faciliter la libre circulation des services entre les Etats membres. Développer l'activité de services intracommunautaires par un marché plus souple, plus ouvert et des règles moins lourdes : la CFTC y est évidemment favorable. A l'heure de la globalisation, dans un contexte d'aggravation de la concurrence mondiale, la réponse de la France ne peut être un immobilisme ou un repli frileux.

Les simplifications administratives qui se traduisent par la reconnaissance mutuelle des documents et la mise en place de guichets uniques lèveraient bien des obstacles à l'activité intracommunautaire.

L'étendue du champ d'application fait qu'elle vise tous les services hormis les activités non économiques ou celles (régaliennes) de l'Etat qui n'ont pas de contreparties économiques. Sont donc concernés des domaines sensibles et organisés comme la santé, la sécurité, la défense juridique.

Le principe du pays d'origine est trop grave pour ne pas être particulièrement souligné. Cette disposition, dans le cadre d'une Europe où les harmonisations sociales, fiscales et réglementaires ne sont pas réalisées, compte tenu de la diversité des pratiques, représenterait un très grand danger pour les salariés, les consommateurs et pour les entreprises. Les écarts entre pays membres sont tels que ce serait la porte ouverte à toutes formes de dumping. Il en résulterait une déstructuration des marchés et une nouvelle et forte pression à la baisse sur le droit social.

Voir des salariés sous-traitants d'une entreprise française travailler en France avec les règles de droit social d'un autre pays - moins favorables - créerait des disparités insupportables pour les salariés, dangereuses pour les entreprises, particulièrement les PME et PMI qui créent actuellement le plus d'emplois dans le pays. Quant aux entreprises locales, assujetties à la fiscalité de leur pays, comment pourraient-elles lutter contre des prestataires de service bénéficiant de règles fiscales très avantageuses ?

On a vu les conséquences graves de ce type de dérégulations sur les transports, notamment maritimes.

Cela n'améliorerait pas la protection des destinataires des services, notamment des consommateurs qui auraient plus de mal à accéder à la justice. Un particulier ou une PME aurait bien plus de difficultés à faire valoir ses droits si l'entreprise est de juridiction étrangère.

Il ne peut être question de laisser subsister la moindre ambiguïté sur le refus de la CFTC de voir les autorités françaises avancer dans cette direction en l'absence d'harmonisation des législations.

La détermination sociale affichée à Lisbonne doit maintenant se traduire dans les faits. Il est donc essentiel d'avancer sur une harmonisation des pratiques économiques et sociales avant de livrer le marché des services à une totale liberté. Faute de cette prudence, c'est le modèle social des pays les plus avancés qui serait mis à mal.

L'avis décrit bien les avantages et les risques de la démarche telle qu'elle est présentée par la Commission.

De ce fait, le groupe de la CFTC a émis un vote favorable.

Groupe de la CGT

Dans un contexte où la présidence luxembourgeoise annonce prendre du recul afin de revoir l'ensemble du texte de la proposition de directive, cet avis est un point d'appui important pour conforter ce réexamen et organiser les nécessaires consultations de la société civile.

Il pointe les problèmes et les risques de dysfonctionnements sous-jacents, traite au même niveau ses impacts économiques et sociaux et formule à cet effet des préconisations qui nous semblent pertinentes pour une profonde révision de la proposition de directive comme le souhaite la CGT.

L'originalité de la proposition de directive Bolkestein ne réside pas dans la poursuite de l'organisation du marché intérieur, mais dans la façon d'élaborer ce nouveau mode de construction du marché. Le nouveau cadre proposé par la proposition de directive est inacceptable car il conduirait non seulement à un dumping social généralisé mais aussi à un dumping fiscal et environnemental. Il s'agit, en introduisant notamment le principe du droit du pays d'origine, de rompre avec la recherche d'une harmonisation par le haut des droits nationaux.

L'avis souligne à juste titre que ce principe qui a été le fil conducteur d'une intégration réussie, doit être préservé et rappelle la nécessité de poursuivre dans la voie du progrès social.

Il pointe les difficultés d'articulation entre, d'une part la directive sur le détachement des travailleurs, et d'autre part le projet Bolkestein quant aux moyens concrets de contrôle sur l'effectivité des droits appliqués par le pays d'accueil. Il alerte sur le développement possible du travail illégal et les pressions sur les normes sociales établies.

Par ailleurs, s'il peut apparaître nécessaire de réguler les prestations de services, on doit tenir compte de leur diversité. Or, cette proposition de directive de libéralisation des services, en imposant des règles uniformes à une très grande diversité de secteurs et de situations, nie la spécificité propre à certains secteurs et leur rôle dans la cohésion sociale. C'est une pression libérale qui irait à l'encontre d'une directive-cadre concernant les SIG revendiquée par la Confédération européenne des syndicats et la CGT. Cette directive-cadre devrait être inscrite avant tout autre texte relatif à ce secteur d'activité. La nécessité de refuser leur assimilation à une marchandise pour garantir l'intérêt général

conduit la section à préconiser l'exclusion de l'ensemble des SIG et le traitement des SIEG dans un texte communautaire spécifique et non dans cette proposition de directive.

Dans le domaine de la culture et de l'audiovisuel, nous regrettons que le texte n'insiste pas plus sur les garanties sociales minimales permettant d'éviter des dérégulations dans un secteur aussi fragile.

Les simplifications administratives, soulèvent aussi de nombreux problèmes non-traités dans la proposition de directive comme le niveau disparate de sécurité juridique des procédures électroniques, les risques de remise en cause de la qualité des autorisations et des contrôles nécessaires pour protéger le consommateur ainsi que le salarié. Elles peuvent aussi entraver toute politique d'aménagement du territoire, voire d'application de l'ordre public.

S'il est souhaitable que les services soient régulés, utilisés, cette proposition de directive est à nos yeux incompatible avec une Europe de progrès pour tous.

Néanmoins, nous pensons que cet avis constitue une étape utile pour un réexamen de toute la proposition de directive en intégrant ses rappels à l'ordre pour préserver le modèle social européen et réaliser le progrès social, une directive-cadre relative aux SIG préalable à toute directive sur les services, l'exclusion des activités de santé, ainsi qu'une remise en cause du principe du droit du pays d'origine « porteur de trop de risques économiques et sociaux ». C'est pourquoi, le groupe de la CGT l'a adopté.

Groupe de la CGT-FO

Fondée sur la prédominance du principe du pays d'origine, la future directive sur les services dans le marché intérieur suscite une montée en puissance des contestations, dont celle de la Confédération européenne des syndicats, qui revendique ouvertement la suspension de ce projet. Force ouvrière soutient cette position.

Ainsi, les initiateurs de la proposition laissent entendre qu'une *« libéralisation libérale »* agirait de manière significative sur l'élévation du taux de croissance de l'Union européenne (UE). Cependant une étude prévisionnelle d'impact de l'application d'une telle directive semble justifiée.

L'avis n'est pas dénué de réserves et de circonspections partagées par FO. Il est évident que la priorité accordée au pays d'origine pose de redoutables questions, tant ce principe est porteur de « moins-disance » dans tous les domaines. C'est la face cachée de cette proposition de directive qui fait planer des contradictions en termes de droit, des risques de dumping aggravé et des incohérences réglementaires.

Le dispositif facilite l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de service. Il contraint à la déréglementation pour les pays d'accueil. Par conséquent, il conduit à un encadrement communautaire susceptible, à défaut de clarification des responsabilités, de porter atteinte à la protection des citoyens, des consommateurs et des salariés… ce qui va à contre-courant d'une amélioration de la compétitivité de l'économie européenne.

FO a souhaité, sans succès, intégrer un volet social conséquent à l'avis parce que la primauté du principe du pays d'origine représente, à nos yeux, la plus grave menace de dumping fiscalo/social, comme l'UE n'en a jamais connue. Dans l'hypothèse d'une application de ce principe, le coût de la main-d'œuvre sera le facteur déterminant. Ce qui serait en contradiction absolue avec l'idée d'harmonisation dans le progrès qui a présidé à la construction de l'UE.

Suivre la logique proposée conduirait à une forme de concurrence « cannibale », imposée par la clause du pays d'origine. En outre, faire droit à celle-ci viderait de tout contenu la directive 96/71 concernant le détachement des travailleurs, au détriment complet de ces derniers.

Il nous semble que la proposition visant à privilégier le principe du pays d'origine, veut ignorer les effets qu'il peut produire dans le champ social et traduit une réelle impéritie des auteurs de la directive. A tous ces arguments s'ajoute l'impossibilité pratique de contrôle dans des activités dont certaines peuvent être d'une brièveté qui imposerait aux agents de contrôle une ubiquité impossible sans des myriades de contrôleurs, d'autant plus que la mise en œuvre de ce principe se heurtera à l'absence de juridictions compétentes et de sanctions applicables en l'espèce.

Ces quelques éléments nous conduisent à condamner l'application du principe du pays d'origine dans le champ social jusqu'à ce que l'harmonisation éliminant toute possibilité de dumping ait été réalisée, que les services publics aient été préservés de l'impératif de concurrence et que soit précisé ce que recouvre la notion de service dans l'Union européenne.

FO considère que l'auto-saisine de notre Assemblée aurait dû permettre de mettre en exergue les nombreuses critiques que soulève ce projet de directive et dont le projet d'avis se fait l'écho. Pour FO il aurait été logique de conclure, pour le moins, à la demande de suspension du projet de directive.

C'est la raison pour laquelle Force ouvrière réitère sa position partagée par la Confédération européenne des syndicats et ses organisations affiliées et a voté contre l'avis.

Groupe de la coopération

La mise en œuvre de la liberté de circulation des hommes, des biens et des capitaux, a incontestablement favorisé le développement économique et social en Europe. La libre circulation des services, dont le poids est croissant dans l'économie et dans l'emploi des pays européens, reste à organiser pour dynamiser la croissance. Notre pays, leader sur de nombreux secteurs et bénéficiant d'une main d'œuvre très qualifiée, dispose de réels avantages compétitifs. Le groupe de la coopération considère que la libéralisation des services n'est pas une fin en soi, mais bien un moyen au service de la prospérité de nos pays et de nos populations. Elle ne peut se faire au détriment de la cohésion sociale, celle-ci étant elle-même étroitement liée à la croissance économique. Il faut donc trouver le chemin de ce cercle vertueux.

Il est indispensable qu'une étude d'impact permette d'évaluer les conséquences économiques et sociales d'une telle libéralisation. Au regard de l'imprécision des chiffres présentés, des progrès doivent impérativement être faits en matière de statistiques européennes afin de pouvoir aborder ces questions avec pragmatisme. La proposition de directive vise à créer un marché des services le plus large possible. Mais tous les services ne peuvent pas être considérés comme de simples marchandises et il faut distinguer ceux relevant de secteur marchand et concurrentiel, dont il convient de dynamiser les échanges, des services qui relèvent des problématiques d'intérêt général, c'est le cas notamment des services à la personne. Le groupe soutient les propositions de l'avis concernant l'exclusion d'un certain nombre de secteurs.

La proposition de directive marque une rupture avec la méthode d'harmonisation par le haut qui a sous-tendu la construction communautaire. L'application du principe du pays d'origine pourrait déboucher sur une « course à l'Etat le plus accueillant » et générer ainsi des situations de dumping intolérables. Pour notre groupe, l'élargissement de l'Union européenne ne peut se traduire par un renoncement à un socle commun des réglementations, dont la base ne peut en aucun cas être le seul moins-disant économique. Dans ces conditions, la libéralisation ne peut devancer que temporairement l'indispensable harmonisation fiscale, juridique, sociale et environnementale, garantissant l'encadrement et la régulation publique du marché intérieur.

Sur le terrain, les entreprises coopératives constatent que les échanges transfrontaliers sont souvent entravés par des réglementations trop complexes et distorsives et cela au détriment du consommateur et des plus petites entreprises. Les propositions de simplification administrative notamment celles de guichets uniques sont un moyen essentiel pour atteindre cet objectif. Elles doivent préserver la qualité des autorisations et des contrôles nécessaires. Pour autant la simplification administrative ne signifie pas interdiction des outils de régulation, comme le sont les dispositifs nationaux en matière d'équipement commercial qui

permettent de préserver le petit commerce et qui répondent à une logique d'aménagement du territoire.

Pour le groupe, cette question des services fait partie intégrante d'un débat plus général sur la conciliation entre croissance économique et progrès social en Europe, stratégie qui reste à définir et à conduire pour l'Union européenne.

Groupe des entreprises publiques

Pour le groupe des entreprises publiques, la construction européenne est une chance pour la France. C'est une source de richesse et de progrès et une nécessité face à la mondialisation. L'Union européenne garantit la paix en Europe. Elle a apporté aux pays moins développés qui l'ont rejointe une aide essentielle pour eux, engageant une dynamique de progrès grâce au marché intérieur, finalement au bénéfice de tous.

La proposition de directive qui nous est soumis vient compléter la construction du grand marché dans le domaine des services, ce qui profitera tout particulièrement aux PME. Face à cette perspective, la France doit avoir une attitude ouverte et positive.

La voie la plus solide pour construire l'Europe est celle de l'harmonisation. Dans une Europe à 25 et pour un secteur hétérogène comme celui des services, c'est une voie exigente et patiente. C'est sans doute pour cela que la voie d'une directive-cadre a été retenue, permettant d'avancer sans tarder. Il n'en demeure pas moins - et ce point est pour nous essentiel - que l'harmonisation des règles et leur respect collectif sont des impératifs qu'il conviendra de poursuivre en parallèle.

La proposition actuelle de directive comporte de nombreuses imperfections. Nous n'en reprendrons ici que quatre qui nous semblent particulièrement importantes :

- le risque de créer une confusion dans les règles de conflit de lois, qui avaient été soigneusement définies par la Convention de Rome et le règlement Rome II ;
- des modalités de contrôle insuffisantes : en particulier on voit mal comment le respect de la directive CE 96/71 sur le détachement des travailleurs pourrait être assuré sans *a minima* un mécanisme de déclaration préalable ;
- si la libre prestation, c'est-à-dire la loi du pays d'origine, demeure la seule ligne de conduite de la proposition de directive, alors le champ des exclusions devrait être étendu aux services audiovisuels et de manière générale aux services proches de l'autorité publique, telles les professions réglementées ;

- enfin, il aurait été de bonne politique d'évaluer l'impact quantitatif économique et social de la mise en œuvre de la proposition de directive pour mieux anticiper sur les difficultés à attendre et les opportunités à saisir. Notre groupe demande qu'une telle évaluation soit faite systématiquement pour tous les avis présentés.

En définitive, les risques de distorsion de concurrence nous semblent limités, tandis que l'extension du marché à un espace plus vaste se fera souvent au bénéfice des entreprises de notre pays.

Il semble à ce jour que cette proposition fera l'objet d'une profonde révision. Nous souhaitons que notre assemblée soit régulièrement informée de l'évolution de ce processus qui n'en est encore qu'à sa première étape, pour qu'elle puisse continuer à apporter sa contribution sur ce thème essentiel.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

La « *proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, relative aux services dans le marché intérieur* » suscite de nombreuses inquiétudes en raison de la complexité d'articulation des différents textes, des risques en matière de droit du travail et surtout des difficultés soulevées par le « *principe du pays d'origine* » qui présente un risque majeur de recul social. L'avis le fait bien apparaître.

L'avis préconise, avec raison, de privilégier une démarche pragmatique, à partir d'études d'impact sur les conséquences économiques et sociales de ce texte. Il exprime le souci, partagé par le groupe, de mieux articuler les différents textes et de procéder, comme le rappelle le groupe de la coopération, à des simplifications administratives, sans pour autant affaiblir les outils de régulation des législations nationales. Enfin, l'avis met justement l'accent sur les dangers du « *principe du pays d'origine* », difficilement compatible avec d'autres textes en matière de droit social notamment.

Au-delà de ces points de convergence, le groupe de la mutualité fait deux observations :

Même si le projet ne recouvre pas les services d'intérêt général non économiques, il reste indispensable de rechercher une cohérence entre la réalisation du marché intérieur des services et les autres politiques communautaires.

L'avis n'insiste pas assez sur la nécessité d'une mise en œuvre rapide et concomitante de la directive des services d'intérêt général avec la démarche en cours sur l'ensemble des services. Il n'est, en effet, pas possible de séparer les deux démarches, sauf à accepter le risque de voir le second débat vidé de son sens du fait des choix déjà opérés. Le groupe des associations a rappelé, dans ce contexte, les risques de dumping de tous ordres, source de délitement de la cohésion sociale.

Tous les groupes de l'économie sociale savent, par leur contribution à la création de services d'intérêt général, qu'il est toujours beaucoup plus long de construire du lien social que de le détruire.

Au niveau de la santé, il est indispensable de définir la portée exacte du champ concerné - sanitaire, sanitaire et social, médico-social - et d'effectuer un travail d'évaluation précis. La commission a d'ailleurs amorcé une démarche particulière autour des services d'intérêt général sociaux, y compris les services de la santé. Un questionnaire, recueillant les données nécessaires à la préparation d'une communication, commence seulement à être exploité. Pour éviter l'exclusion totale du secteur de la santé qui pourrait, dans certains cas, être préjudiciable aux citoyens européens, il faut donc mesurer les risques d'une ouverture du marché intérieur à certains services destinés à des populations fragiles ou vulnérables et veiller au principe fondamental d'égalité d'accès aux services de santé. Ce sujet aurait dû être davantage approfondi en mettant l'accent sur les aménagements qui doivent être apportés afin d'ouvrir un débat pour mieux définir les critères d'exclusion.

Au-delà de cet avis, le groupe de la mutualité approuve le souhait d'une réflexion de fond sur les méthodes d'harmonisation des droits nationaux et souhaite que le Bureau de notre assemblée s'en saisisse. Il a voté positivement.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer ne discute pas les objectifs de la proposition de directive européenne. Comment ne pas être d'accord avec l'idée que favoriser la dynamique de développement des services est indispensable à la création d'une puissance européenne ?

Telle que soulignée par le rapporteur et l'ensemble des orateurs, l'application des objectifs, aussi beaux soient-ils, présente de graves difficultés.

Le groupe constate par ailleurs que l'Outre-mer est malheureusement oublié par les autorités de l'Union européenne.

Or, s'il n'y a pas de problème juridique majeur pour les régions ultra-périphériques de l'Europe, c'est-à-dire en ce qui concerne les DOM, il n'en va pas de même pour les PTOM, qu'ils soient français, néerlandais, danois ou britanniques. Ceux-ci sont extérieurs au territoire européen et, bien qu'habités par des nationaux, sont traités comme des pays ACP. Il est donc essentiel que les modalités d'application de la directive soient clairement définies sur le plan juridique.

Mais indépendamment de toute question juridique, qui ne voit qu'il sera infiniment plus facile à des prestataires de service d'Europe continentale d'offrir leurs prestations aux différentes collectivités d'Outre-mer, qu'aux prestataires de ces dernières de s'implanter en Europe. En d'autres termes, sans mesures spécifiques, un architecte, un avocat ou un conseil en stratégie, installé en

Outre-mer, ne se trouvera pas en situation d'égale concurrence avec son équivalent installé en Europe.

Le groupe rappelle aux autorités européennes que le Conseil économique et social demande que les particularités de l'Outre-mer français, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, soient prises en compte dans la proposition de directive. D'une manière générale, il est indispensable que les autorités européennes se préoccupent des outre-mer européens plus qu'elles ne le font aujourd'hui.

Le groupe a voté en faveur de l'avis tel qu'amendé à sa demande.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Obadia : « L'analyse du texte résultant de votre travail et des apports de la section conduit à un diagnostic sévère.

Nous pointons explicitement les risques forts de dumping social induits par le principe du pays d'origine.

Nous opposons à ce dernier une préférence sans ambiguïté pour la méthode d'harmonisation par le haut qui fut jusque là l'approche officielle de l'Europe et cela tout en intégrant les conditions nouvelles de l'élargissement.

Nous montrons que des risques réels de distorsion de concurrence peuvent être attendus notamment pour les PME.

Nous mettons en doute « *la praticabilité et l'efficacité* » des contrôles qui doivent être exercés par le pays d'origine.

Nous relevons l'incohérence avec plusieurs textes européens importants et donc les risques d'insécurité juridique générés par le projet.

Nous insistons sur la dégradation des garanties accordées aux consommateurs du fait de l'application de législations souvent moins exigentes, qu'ils ne connaissent pas et ont difficilement les moyens de connaître.

Nous soulignons que des secteurs importants tels la santé, la culture ou le travail intérimaire doivent être exclus du champ d'application du projet compte tenu du péril sociétal dont leur inclusion serait porteuse.

Quand un texte génère, du fait de ses principes essentiels, et je pense ici notamment au principe du pays d'origine, autant de problèmes et recèle autant de bombes à retardement, il n'est pas raisonnable de penser que de simples réaménagements pourraient constituer une réponse adaptée.

C'est sa conception d'ensemble qu'il faut revoir.

Il serait selon moi logique de demander, à partir de ces appréciations, un réexamen d'ensemble du projet de directive et de sa démarche.

C'est dans cet esprit, qu'avec plusieurs de mes collègues du groupe des personnalités qualifiées nous déposerons un amendement visant à dire cela explicitement, amendement dont dépendra le vote final. »

Mme Benatsou : « Il nous a été demandé de réagir très vite à l'étude de la proposition de directive sur les services, texte complexe, flou et parfois contestable.

Aujourd'hui, force est de constater que nous sommes dans une phase de croissance ralentie en France et dans la zone euro ; cela a entraîné une progression du chômage et une dégradation de nos finances publiques, à un moment où d'autres zones du monde (l'Inde, la Chine) font la preuve d'un dynamisme économique impressionnant. A l'ère de la mondialisation et de la compétitivité internationale, nous devons nous poser les questions sur les limites de notre modèle de croissance.

La proposition de directive doit être approuvée car elle contient l'affirmation de l'ouverture sur l'entreprise qui est créatrice d'emplois et de richesse. Elle s'inscrit dans la continuité de la construction européenne, facteur de paix, de prospérité, de liberté et de nouvelles victoires de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Mais les entreprises et les consommateurs européens s'estiment toujours pénalisés par l'énorme clivage entre la vision d'une économie européenne intégrée et la réalité dans laquelle ils vivent. Il existe des obstacles et des freins qui empêchent nos entreprises de progresser. Les formalités et les procédures à accomplir par les prestataires qui veulent s'établir dans un autre Etat membre sont complexes. Les procédures d'autorisation sont opaques, parfois discriminatoires.

La proposition de directive entend lever ces obstacles en établissant une libre circulation des services au sein de l'Union européenne et faciliter ainsi la vie de plus de 400 millions d'européens.

Votre projet d'avis, M. Lemor, a été réalisé dans un esprit d'ouverture et vous avez su trouver des compromis équilibrés. Il doit donc être approuvé car il demande une clarification du champ d'application de la directive et du rôle des institutions pour le détachement des travailleurs. Il vise aussi à une articulation avec les autres politiques communautaires et à un contrôle, pour éviter toutes formes de dérapage. Cependant, le principe du pays d'origine pose problème et ne peut être applicable qu'à la condition d'harmoniser les réglementations fiscales, sociales et environnementales des Etats membres. En attendant l'harmonisation, nous devons trouver un mécanisme de surveillance et de contrôle pour éviter le dumping social.

Vous avez tenu compte de ce risque dans votre projet d'avis. C'est pour cela que je l'ai voté. Il devra être plus clairement exprimé dans la conclusion, avec fermeté pour respecter les principes nationaux régissant la protection sociale et l'emploi. A cet effet, un amendement de plusieurs membres du groupe des personnalités qualifiées a été déposé ».

Groupe des professions libérales

Le groupe des professions libérales, tout en étant satisfait que soit reconnu par la proposition de directive le rôle essentiel des services, y compris ceux qu'elles délivrent, dans la croissance européenne, est particulièrement sensible au souci de qualité dont témoigne l'avis : la libre circulation des services ne doit absolument pas entraîner l'adoption de dénominateurs communs *a minima* pour les seuils de qualité et de sécurité propres aux divers secteurs et services concernés.

La préservation de la qualité des services et même l'élévation de son niveau général sont des exigences qui doivent être concrétisées dans les faits, dans le temps même où se réalise la libéralisation des échanges de services.

C'est pourquoi le groupe des professions libérales estime nécessaire, comme le souligne fort opportunément l'avis, de mettre en œuvre, au plus tôt, et malgré les difficultés d'une telle entreprise, une coopération et une assistance mutuelle entre les Etats membres. Ceci est notamment indispensable si l'on veut pouvoir assurer un contrôle effectif sur le prestataire.

Sur ce point, les dispositions de la proposition de directive apparaissent, en effet, très insuffisantes : il ne semble pas très réaliste que l'Etat membre d'origine supervise un service exécuté dans un autre Etat membre, étant donné la distance matérielle séparant les autorités de contrôle ; la possibilité pour l'Etat d'accueil de « *prendre une mesure contre le prestataire temporaire* » risque aussi d'être difficilement effective.

Dans le même ordre d'idée, il était nécessaire, dans l'avis, de souligner que la mise en place des guichets uniques devra répondre à cette exigence de qualité en matière d'autorisation et de contrôle.

Contrôle donc, mais aussi harmonisation pour établir un lien de confiance entre les Etats membres, duquel découlera une relation de confiance entre le citoyen, le professionnel et les autorités.

A cet égard, le groupe des professions libérales se réjouit des dispositions de la proposition de directive visant à encourager, auprès des professions, l'élaboration de chartes de qualité et de codes de conduite européens.

Cette reconnaissance de certaines valeurs communes transversales, tout en ouvrant de nouvelles chances pour l'autorégulation et la co-régulation des professions, devrait favoriser la valorisation de la qualité des services rendus.

Tous les services ne peuvent être considérés de la même manière et se voir appliquer des dispositions identiques. Les professions libérales considèrent comme absolument nécessaire que soient prises en compte les spécificités des services qu'elles dispensent et qu'en conséquence, certaines dérogations soient clairement établies.

Loin d'être l'expression d'une crispation corporatiste, la position du groupe des professions libérales est motivée par la conscience que celles-ci remplissent des missions s'apparentant à des missions d'intérêt général. Les professions libérales, comme le rappelait récemment le Parlement européen, « *se voient en effet confier des services présentant un intérêt social et public particulier, assimilable aux services d'intérêt économique général* ».

C'est bien pour protéger l'intérêt même du patient ou du client que doivent être préservées les exigences auxquelles est soumis l'exercice des professions libérales réglementées.

Il est en particulier fondamental que la dérogation au principe du pays d'origine prévue par la proposition de directive pour les professions libérales fasse l'objet d'une rédaction plus claire. Sur ce point mais aussi sur d'autres, devra être précisée de façon cohérente l'articulation de cette directive avec la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, spécifique aux professions libérales.

La directive « *services* » ne devra pas revenir sur les points acquis dans cette directive « *qualifications* », directive sur le point d'être adoptée, après avoir fait l'objet d'un échange continu avec les organisations professionnelles.

Il nous semble normal d'exiger que la spécificité des prestations de santé soit reconnue : pour des raisons trop évidentes, parce qu'entre en jeu l'intégrité physique et psychologique de la personne humaine, les acteurs des professions médicales et de santé ne peuvent être assimilés à des prestataires moins singuliers.

A la suite d'amendements acceptés à l'unanimité, l'avis s'est référé à la formule des institutions françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne et a exclu les services de santé du champ de la directive. Il a été ajouté que *« les professions libérales de la santé seront directement concernées par la directive, actuellement à l'étude, sur la reconnaissance des qualifications professionnelles »*. Le groupe des professions libérales a donc voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

L'objectif de Lisbonne est de faire de l'Union européenne, d'ici 2010, *« l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde »*. L'achèvement du marché intérieur a été réalisé en janvier 1993 pour les produits. Il est logique que les services suivent la même évolution, si l'on veut que les libertés fondamentales défendues par le marché intérieur européen soient effectives : liberté de circulation des biens, des capitaux, des personnes et liberté d'établissement des activités. Il est donc légitime de raisonner en terme de résultat à atteindre et non de moyen.

La proposition de directive vise donc à établir un cadre juridique qui supprime les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services entre les Etats membres. Il faut retenir que les activités de service représentent 70 % des emplois (et du PIB) dans l'Union des 15 et deux tiers des emplois dans l'Union à 25 ; c'est dire leur importance dans l'économie moderne.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir analysé les freins, essentiellement juridiques, qui pourraient entraver cette libre circulation et risqueraient de porter atteinte à la qualité des prestations.

Les services qui ont une part de plus en plus importante dans le PIB européen sont en fait des services industriels. Les familles souhaitent que les services à la personne, si utiles au lien social, ne disparaissent pas avec l'avènement de la société de service.

C'est sur le principe du pays d'origine que repose cette proposition de directive. La règle de la reconnaissance mutuelle du droit du pays d'origine a le mérite de pouvoir être appliquée immédiatement.

L'avis souligne la nécessité d'accompagner l'harmonisation des Etats par une montée en charge des législations, afin de garantir un haut niveau de protection des consommateurs. De même, la qualité des services ne pouvant être suffisamment assurée par une information sur les règles du pays, la certification est une technique bien adaptée à la protection des consommateurs et usagers. Comme le précise l'avis, il conviendra de l'harmoniser au niveau européen et de traiter au fond les connaissances mutuelles des qualifications. La notion de guichet unique est louable pour permettre à un prestataire de services d'accomplir l'ensemble des formalités administratives auprès d'un interlocuteur unique. Aussi partageons-nous les réserves émises au niveau des procédures électroniques et de leur insécurité juridique actuelle.

Par ailleurs, le contrôle par le pays d'accueil est indispensable pour éviter les situations de *« dumping social »*.

En matière d'urbanisme commercial français, l'UNAF approuve la recommandation de l'avis tendant à l'obligation d'inscrire l'équipement commercial dans un contexte de saine concurrence où toutes les formes de commerce doivent pouvoir se développer.

L'UNAF apprécie qu'ait été pris en compte le droit de chaque individu et de chaque famille d'accéder à des services de qualité, financièrement abordables, répartis sur l'ensemble du territoire en fonction des besoins.

Le groupe soutient la proposition de l'avis visant à exclure du champ d'application de la directive certaines des activités comme la santé, les professionnels avec statut d'officiers publics ou ministériels, le travail intérimaire et les jeux d'argent. Chacune de ces activités devrait faire l'objet d'un examen spécifique.

Le groupe de l'UNAF regrette cependant que l'avis ne fasse pas suffisamment place à la spécificité des services aux personnes tels que ceux actuellement développés dans le domaine sanitaire et social par des structures associatives.

La cohésion sociale dans chaque Etat et le modèle social européen exigent que l'exercice de la concurrence ne mette pas en cause la pluralité des formes d'entreprendre, en particulier celles des associations porteuses d'innovations, de réponses aux besoins identifiés et de modes de gestion participative.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'UNSA avec la Confédération européenne des syndicats (CES) soutient l'ambition affichée par le Conseil européen de Lisbonne de respecter l'équilibre entre l'économique, le social et l'environnement. Aussi, nous mesurons l'enjeu considérable que représente le secteur des services en matière de croissance et d'emplois pour l'Union européenne.

Le processus législatif communautaire a, jusqu'à présent, adopté le principe des directives sectorielles dans le but d'harmoniser « *par le haut* » les droits des Etats membres. Avec la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, la Commission propose une véritable rupture de méthode.

Cette proposition porterait gravement préjudice à la cohésion sociale déjà très fragile. Dans sa conception concurrentielle actuelle, elle mettrait en péril les entreprises et l'emploi dans les pays qui constituent le « *noyau fondateur* » de l'Union européenne. De ce point de vue, l'introduction, dans la proposition de directive, du Principe du pays d'origine (PPO) est significative de cette dérive. Le PPO aurait des conséquences désastreuses sur le droit du travail national et les conditions de travail en instaurant toutes les formes de dumping social et fiscal. D'ores et déjà, la proposition de directive pourrait mettre à mal le principe des règles communautaires en vigueur en matière de détachement des travailleurs.

L'UNSA, avec la Confédération européenne des syndicats, ne soutient pas la proposition de directive telle qu'elle est proposée car : « *Les conséquences qu'elle implique, risquent de remettre en cause les conventions collectives existantes, y compris sectorielles, ainsi que les dispositions des codes du travail nationaux. A terme, cela risque d'engendrer encore plus de dérégulation et d'insécurité sociale au nom d'un hypothétique profit en termes d'emplois.* »

La construction européenne ne doit pas se traduire par une confrontation sauvage entre les Etats membres. Cette analyse est également partagée par le Comité économique et social européen (CESE), comme par le Président du Conseil européen qui estime « *que la sagesse et le réalisme imposent de réexaminer l'ensemble du projet et d'avancer avec prudence* ».

Parmi les propositions de l'avis, la simplification de certaines démarches administratives pour les entreprises retient notre attention. Le principe du « *guichet unique* » peut apporter une valeur ajoutée favorable au développement des entreprises.

En conséquence, l'UNSA insiste sur le nécessaire renforcement des contrôles de sécurité pour assurer la protection des usagers. En l'état, la rédaction de la proposition n'apparaît pas suffisamment précise et pourrait engendrer des interprétations divergentes et une réelle insécurité juridique.

Il convient aussi de dénoncer une attaque contre les services d'intérêt général (SIG). Nous rappelons leur importance pour le développement du modèle social européen, tant pour assurer l'égalité des chances des citoyens que la cohésion sociale.

L'UNSA considère que les enjeux en termes de création d'emplois, de protection sociale, de santé et plus généralement de préservation du modèle social européen sont tels qu'il faut se donner le temps de l'évaluation préalable et de la consultation en vue d'une modification en profondeur de la proposition de directive. L'UNSA a d'ailleurs écrit au Président de la République, le 7 janvier, pour l'alerter des dangers que recèle cette proposition de directive.

Même si l'UNSA reconnaît que l'avis formule des critiques pertinentes, elle déplore qu'il n'en tire pas la conclusion qui aurait été logique : une révision d'ensemble de la proposition de directive.

Pour ces raisons, le groupe de l'UNSA a voté contre l'avis.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....*201*

Ont voté pour.....*182*

Ont voté contre *18*

S'est abstenu.....*1*

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 182

Groupe de l'agriculture - MM. Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisgontier, Boisson, Bros, Cartier, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Lemétayer, Lépine, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

Groupe des associations – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulier, Mmes Boutrand, Didelot, M. Heyman, Mme Lasnier, M. Le Clézio, Mmes Lugnier, Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweeghe, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC – Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, M. Decisier, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Fosseprez, Fritsch, Gautier, Grave, Prugue, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées – Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Roubaud, Salto, Sarkozy, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques – MM. Ailleret, Bailly, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Gadonneix, Graff, Mme Idrac.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - MM. Moustoifa, Omarjee, Paoletti, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Baggioni, Begag, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Duquesne, Figeac, Gentilini, de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marcon, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Obadia, Pasty, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama, Steg, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF – Mme Basset, MM. Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

Ont voté contre : 18

Groupe de l'agriculture - M. Szydlowski.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

S'est abstenu : 1

Groupe de l'agriculture - M. Lucas.

DOCUMENT ANNEXE

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.1.2004
COM(2004) 2
final2004/0001 (COD)

PROPOSITION DE
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relative aux services dans le marché intérieur
(présentée par la Commission)

[SEC (2004) 21]

SOMMAIRE

RÉSUMÉ **61**
EXPOSE DES MOTIFS **63**
I - NÉCESSITÉ ET OBJECTIF **63**
II – CONTEXTE **64**
III- PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA DIRECTIVE **66**
A - UNE DIRECTIVE CADRE 66
B - UNE COMBINAISON DES MÉTHODES DE RÉGULATION 67
C- UNE COORDINATION DES PROCESSUS DE MODERNISATION 68
D - UNE APPROCHE DYNAMIQUE 70
E - UN CADRE QUI FACILITE L'ACCÈS AUX SERVICES 71
IV - TRAVAUX PRÉPARATOIRES **72**
V - COHÉRENCE AVEC LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES **72**
VI - ELEMENTS JURIDIQUES **79**
A - BASE JURIDIQUE ET CHOIX DE L'INSTRUMENT 79
B – SUBSIDIARITÉ 79
C – PROPORTIONNALITÉ 80
VII - QUESTIONS SPECIFIQUES **81**
A - QUELLES SONT LES ACTIVITÉS COUVERTES PAR LA DIRECTIVE (ARTICLES 2 ET 4)? 81
B - POURQUOI EXCLURE CERTAINS SERVICES OU CERTAINES MATIÈRES DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE (ARTICLE 2) ? 82
C - QUE SIGNIFIE "GUICHET UNIQUE" (ARTICLE 6)? 83
D - QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LES EXIGENCES À SUPPRIMER (ARTICLE 14) ET LES EXIGENCES À ÉVALUER (ARTICLE 15) ? 83
E - EN QUOI CONSISTE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION MUTUELLE (ARTICLES 9, 15, 30 ET 41)? 84
F - COMMENT S'ARTICULERA LA MISE EN ŒUVRE DES ARTICLES 14, 15 ET 16 DE LA DIRECTIVE ET LE RÔLE DE GARDIEN DU TRAITÉ CONFIÉ À LA COMMISSION, EN PARTICULIER EN CE QUI CONCERNE LES RECOURS EN MANQUEMENT ? 85
G - EST-CE QUE LES EXIGENCES QUI NE FIGURENT NI À L'ARTICLE 14 NI À L'ARTICLE 15 SONT CONSIDÉRÉES COMME ÉTANT CONFORMES À LA LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT PRÉVUE À L'ARTICLE 43 DU TRAITÉ? 85
H - POURQUOI UNE SECTION SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉE AUX DROITS DES DESTINATAIRES DES SERVICES (CHAPITRE III SECTION 2)? 86
I - POURQUOI TRAITER LA QUESTION DU DÉTACHEMENT DES RESSORTISSANTS DES PAYS TIERS (ARTICLE 25) ? 87
J - POURQUOI LE PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE NE S'APPLIQUE-T-IL PAS À CERTAINES MATIÈRES OU ACTIVITÉS (ARTICLE 17)? 87

RÉSUMÉ

1. La présente proposition de directive s'inscrit dans le processus de réformes économiques lancé par le Conseil européen de Lisbonne pour faire de l'UE, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. La réalisation de cet objectif rend, en effet, indispensable la réalisation d'un véritable Marché intérieur des services. Le potentiel considérable de croissance et de création d'emplois dans le domaine des services n'a pas pu être réalisé jusqu'à présent en raison des nombreux obstacles2 qui entravent le développement des activités de services dans le Marché intérieur. Cette proposition fait partie de la stratégie adoptée par la Commission pour supprimer ces obstacles et fait suite au rapport sur l'état du Marché intérieur des services3 qui a révélé leur ampleur et leur gravité.

2. L'objectif de la proposition de directive est d'établir un cadre juridique qui supprime les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services entre les Etats membres et qui garantit aux prestataires, ainsi qu'aux destinataires des services, la sécurité juridique nécessaire à l'exercice effectif de ces deux libertés fondamentales du traité. La proposition couvre une large variété d'activités économiques de services, avec quelques exceptions comme les services financiers, et ne s'applique qu'aux prestataires établis dans un Etat membre.

3. Afin de supprimer les obstacles à la liberté d'établissement la proposition prévoit :

- des mesures de simplification administrative, en particulier la mise en place de ***guichets uniques*** auprès desquels un prestataire peut accomplir les procédures administratives relatives à son activité et l'obligation de rendre possible l'accomplissement de ces procédures ***par voie électronique***;
- certains principes que doivent respecter les ***régimes d'autorisation*** applicables aux activités de services, en particulier les conditions et les procédures d'octroi d'autorisation;
- ***l'interdiction de certaines exigences*** juridiques particulièrement restrictives qui peuvent encore exister dans les législations de certains Etats membres;
- l'obligation ***d'évaluer la compatibilité d'un certain nombre d'autres exigences*** juridiques avec les conditions fixées dans la directive, en particulier leur proportionnalité.

---

2 "Une stratégie pour le Marché intérieur des services". Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. COM(2000) 888 final du 29.12.2000.

3 "*L'état du marché intérieur des services*". Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. COM(2002) 441 final du 30.7. 2002.

4. Afin de supprimer les obstacles à la libre circulation des services la proposition prévoit :

- le ***principe du pays d'origine*** selon lequel le prestataire est soumis uniquement à la loi du pays dans lequel il est établi et les Etats membres ne doivent pas restreindre les services fournis par un prestataire établi dans un autre Etat membre. Ce principe est accompagné de dérogations générales, transitoires, ou pour des cas individuels;
- le ***droit des destinataires d'utiliser des services*** d'autres Etats membres sans en être empêchés par des mesures restrictives de la part de leur pays ou par des comportements discriminatoires d'autorités publiques ou d'opérateurs privés. Pour les patients, la proposition clarifie les cas dans lesquels un Etat membre peut soumettre à autorisation le remboursement des soins de santé fournis dans un autre Etat membre;
- un ***mécanisme d'assistance au destinataire*** qui utilise un service fourni par un prestataire établi dans un autre Etat membre;
- en cas de ***détachement des travailleurs*** pour prester un service, la répartition des tâches entre l'Etat membre d'origine et l'Etat membre de destination et les modalités des procédures de contrôle.

5. Afin d'établir la confiance mutuelle entre Etats membres nécessaire pour supprimer ces obstacles la proposition prévoit :

- ***l'harmonisation*** des législations pour assurer une protection équivalente de l'intérêt général sur des questions essentielles, telles que la protection des consommateurs, en particulier les obligations d'information du prestataire, l'assurance professionnelle, les activités pluridisciplinaires, le règlement des litiges, l'échange d'informations sur la qualité du prestataire;
- une ***assistance mutuelle renforcée entre les autorités nationales*** pour assurer un contrôle efficace des activités de services qui repose sur une répartition claire des rôles entre Etats membres et sur des obligations de coopération;
- des ***mesures d'encouragement sur la qualité des services***, comme la certification volontaire des activités, l'élaboration de chartes de qualité ou la coopération entre les chambres de commerce et des métiers;
- d'encourager les ***codes de conduite*** élaborés par les parties intéressées au niveau communautaire sur certaines questions identifiées, notamment sur les communications commerciales des professions réglementées.

6. Afin de produire tous ses effets en 2010, la proposition repose sur une approche dynamique qui consiste à prévoir une mise en œuvre progressive de certaines de ses dispositions, à programmer une harmonisation complémentaire sur certaines questions spécifiques (le transport de fonds, les jeux d'argents et le recouvrement judiciaire de dettes), à assurer son évolutivité et la détection des besoins de nouvelles initiatives. En outre, la proposition ne préjuge pas d'autres initiatives communautaires, législatives ou non, dans le domaine de la protection des consommateurs.

*

* *

EXPOSE DES MOTIFS

I - NÉCESSITÉ ET OBJECTIF

Les services sont omniprésents dans l'économie moderne. Dans leur ensemble, les services génèrent quasiment 70% du PNB et des emplois et offrent un potentiel de croissance et de création d'emplois considérable. La réalisation de ce potentiel est au cœur du processus de réforme économique lancé par le Conseil européen de Lisbonne pour faire de l'UE, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Jusqu'à présent, en effet, le potentiel de croissance des services n'a pu être pleinement réalisé en raison des nombreux obstacles qui entravent le développement des activités de services entre Etats membres.

Dans son rapport sur "L'état du Marché intérieur des services"[4] (ci-après "le rapport"), la Commission a dressé l'inventaire de ces obstacles et a conclu que "dix ans après ce qui aurait dû être l'achèvement du Marché intérieur, force est de constater qu'il y a encore un grand décalage entre la vision d'une Europe économique intégrée et la réalité dont les citoyens européens et les prestataires de services font l'expérience." Ces obstacles affectent une large variété de services comme les services de distribution, d'agences d'emploi, de certification, de laboratoire, de construction, d'agences immobilières, d'artisanat, de tourisme, des professions réglementées, etc et frappent particulièrement les PME qui sont prédominantes dans le domaine des services. Les PME sont trop souvent découragées d'exploiter les opportunités du Marché intérieur car elles n'ont pas les moyens d'évaluer et de se prémunir contre les risques juridiques liés à une activité transfrontalière et de faire face à la complexité administrative. Le rapport et l'analyse d'impact sur la proposition montrent l'impact économique de ces dysfonctionnements en soulignant qu'ils agissent comme un frein sur l'ensemble de l'économie européenne et sur son potentiel en termes de croissance, de compétitivité et de création d'emplois.

---

[4] COM(2002) 441 final du 30.7.2002.

Ces obstacles au développement des activités de services entre Etats membres apparaissent en particulier dans deux types de situations :

- lorsqu'un prestataire d'un Etat membre veut s'établir dans un autre Etat membre pour y fournir ses services (par exemple, il peut être soumis à des régimes d'autorisations trop lourds, à un formalisme administratif excessif, à des exigences discriminatoires, à un test économique, etc.);
- lorsqu'un prestataire veut fournir, à partir de son Etat membre d'origine, un service dans un autre Etat membre, notamment en s'y déplaçant temporairement (par exemple, il peut être soumis à l'obligation juridique de s'établir dans ce dernier, ou d'être autorisé par ce dernier, ou soumis à l'application de ses règles sur les conditions d'exercice ou à des procédures disproportionnées concernant le détachement des travailleurs).

Pour répondre à ce constat, la présente proposition de directive a pour objectif d'établir un cadre juridique qui facilite l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services dans les Etats membres ainsi que la libre circulation des services entre Etats membres. Elle vise à supprimer un certain nombre d'obstacles juridiques à la réalisation d'un véritable Marché intérieur des services et à garantir aux prestataires et aux destinataires la sécurité juridique nécessaire à l'exercice effectif de ces deux libertés fondamentales du traité.

II - CONTEXTE

La proposition de directive s'inscrit dans un processus politique lancé en 2000 par le Conseil européen :

En mars 2000, le Conseil Européen de Lisbonne a adopté un programme de réformes économiques destiné à faire de l'Union Européenne, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du Monde. Dans ce contexte, les Chefs d'Etat et de gouvernement européens ont invité la Commission et les Etats membres à mettre en œuvre une stratégie visant à supprimer les obstacles à la libre circulation des services[5].

En décembre 2000, en réponse à l'appel lancé au Sommet de Lisbonne, la Commission a défini ". *Une stratégie pour le Marché intérieur des services*" [6] qui a été pleinement soutenue par les Etats membres[7], le Parlement européen[8], le

---

[5] Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 24.3.2000, paragraphe 17. La nécessité d'agir dans ce domaine a également été mise en évidence lors des Sommets européens de Stockholm et de Barcelone en 2001 et 2002.

[6] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Une stratégie pour le marché intérieur des services, COM(2000) 888 final du 29.12.2000.

[7] 2336ème session du Conseil Marché intérieur – consommateur - tourisme, du 12.3.2001, 6926/01 (presse 103) paragraphe 17.

Comité économique et social[9] et le Comité des régions[10]. Cette stratégie a pour objectif de permettre aux services d'être fournis à travers l'Union européenne aussi facilement qu'à l'intérieur d'un même Etat membre. Elle repose avant tout sur une approche horizontale qui traverse tous les secteurs de l'économie concernés par les services et sur un processus en deux phases : d'abord un état des lieux des difficultés qui empêchent le bon fonctionnement du Marché intérieur des services, ensuite l'élaboration de solutions adaptées aux problèmes identifiés, notamment un instrument législatif transversal.

En juillet 2002, la Commission a présenté le rapport sur "*l'état du Marché intérieur des services*" qui achève la première phase de la stratégie en dressant un inventaire aussi complet que possible des frontières qui subsistent dans le Marché intérieur des services. Ce rapport analyse aussi les caractéristiques communes de ces frontières et fait une première évaluation de leur impact économique[11].

En novembre 2002, les conclusions du Conseil sur le rapport de la Commission[12], reconnaissent " que, dix ans après ce qui aurait dû être l'achèvement du Marché intérieur, il reste un travail considérable à accomplir pour que le Marché intérieur des services devienne une réalité" et soulignent "qu'il convient d'accorder une priorité très élevée sur le plan politique à l'élimination des obstacles législatifs et non législatifs aux services dans le Marché intérieur et de contribuer ainsi à l'objectif global fixé par le Conseil européen de Lisbonne qui est de faire de l'Union européenne l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde d'ici à 2010". Le Conseil demande à la Commission d'accélérer les travaux sur les initiatives prévues dans le cadre de la seconde phase de la stratégie, notamment sur l'instrument législatif.

En février 2003, le Parlement européen s'est aussi félicité du rapport de la Commission et a souligné qu'il "insiste pour que le Conseil 'Compétitivité' réaffirme le respect des États membres des principes du pays d'origine et de la reconnaissance mutuelle, en tant que base essentielle pour l'achèvement du Marché intérieur des biens et des services"[13]. Enfin, le Parlement "se félicite des propositions visant à créer un instrument horizontal pour garantir la libre

---

[8] Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission « Une stratégie pour le marché intérieur des services », A5-0310/2001, 4.10.2001.

[9] Avis du Comité économique et social sur la communication de la Commission « Une stratégie pour le marché intérieur des services » (supplément d'avis), CES 1472/2001 fin, 28.11.2001.

[10] Avis du Comité des régions sur la communication de la Commission « Une stratégie pour le marché intérieur des services », CDR 134/2001 fin, 27.6.2001.

[11] Ce rapport de la Commission a repris, à certains égards, en matière de services, l'idée du recensement des dispositions nationales prévu par l'ancien article 100 B CE du traité.

[12] Conclusion sur les obstacles à la prestation de services dans le marché intérieur lors de la 2462ème session du Conseil - Compétitivité (Marché intérieur, industrie et recherche). Bruxelles, le 14.11.2002 13839/02 (Presse 344).

[13] Résolution du Parlement européen du 13.2.2003 sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions : Réactualisation 2002 sur la stratégie pour le marché intérieur - Tenir les engagements (COM(2002) 171 - C5-0283/2002 - 2002/2143(COS)). A5-0026/2003; point 35

circulation des services sous forme de reconnaissance mutuelle (reconnaissance dont le caractère automatique doit être promu dans toute la mesure du possible), de coopération administrative et, lorsque cela est strictement nécessaire, en recourant à l'harmonisation"[14].

En mars 2003, dans le but de renforcer la dimension économique de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen de printemps a invoqué le renforcement du rôle horizontal du Conseil compétitivité afin d'améliorer la compétitivité et la croissance dans le cadre d'une approche intégrée, qui sera élaborée par la Commission. La réalisation d'un cadre juridique clair et équilibré favorable à la libre circulation des services dans le Marché Intérieur est l'un des éléments nécessaires pour atteindre les objectifs de la nouvelle stratégie intégrée pour la compétitivité.

En mai 2003, dans sa "Stratégie pour le Marché intérieur"[15], la Commission a annoncé que, "avant la fin de 2003, la Commission proposera une directive sur les services dans le Marché intérieur, qui définira un cadre juridique clair et équilibré, visant à simplifier les conditions d'établissement et de prestation de services transfrontaliers. Cette directive comprendra un ensemble de dispositions afférentes à la reconnaissance mutuelle, à la coopération administrative et à l'harmonisation en cas d'absolue nécessité, et encouragera l'adoption de codes de conduite et de règles professionnelles à l'échelon européen".

En octobre 2003, le Conseil européen a identifié le Marché intérieur comme un domaine clé pour améliorer la compétitivité de l'économie européenne et pour créer ainsi les conditions susceptibles de favoriser la croissance et l'emploi. Il invite à cet égard "*la Commission à présenter les nouvelles propositions qui s'imposent pour achever le Marché intérieur et exploiter pleinement son potentiel, pour stimuler l'esprit d'entreprise et pour créer un véritable Marché intérieur des services, tout en tenant dûment compte de la nécessité de préserver la fourniture et l'échange de services d'intérêt général*[16]."

III- PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA DIRECTIVE

A - UNE DIRECTIVE CADRE

La directive établira un cadre juridique général applicable, sauf exception, à toutes les activités économiques de services. Cette approche horizontale est justifiée par le fait que, comme l'a expliqué le rapport[17], les obstacles juridiques qui empêchent la réalisation d'un véritable Marché intérieur des services sont

---

[14] Point 36.

[15] "*Stratégie pour le marché intérieur. Priorités 2003 – 2006"***.** Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions; COM(2003) 238 du 7.5.2003.

[16] Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 16-17.10.2003, paragraphe 16.

[17] COM(2002) 441 précité, partie II.

souvent communs à un grand nombre de domaines d'activités différents et ont de nombreuses caractéristiques communes.

S'agissant d'une directive cadre, la proposition de directive n'a pas pour objet de fixer des règles détaillées ou d'harmoniser la totalité des règles des Etats membres applicables aux activités de services. Une telle approche aurait conduit à une sur réglementation et à l'uniformisation des spécificités des systèmes nationaux de régulation des services. La proposition traite, au contraire, uniquement les questions essentielles pour le bon fonctionnement du Marché intérieur des services en privilégiant les dispositions qui prévoient une harmonisation ciblée sur des points précis, la fixation d'obligations de résultat claires qui ne préjugent pas des techniques juridiques pour les réaliser et les dispositions qui visent à clarifier les rôles respectifs entre l'Etat membre d'origine et l'Etat membre de destination du service. En outre, la proposition renvoie à des mesures d'application de la Commission pour les modalités d'application de certaines dispositions.

Tout en établissant un cadre juridique général, la proposition reconnaît les spécificités de chaque profession ou domaine d'activité. Elle reconnaît plus particulièrement la spécificité des professions réglementées et le rôle particulier de l'auto réglementation. Ainsi, par exemple, la proposition prévoit (article 17) un certain nombre de dérogations au principe du pays d'origine directement liées aux particularités de certaines activités; elle prévoit aussi pour certaines activités des dispositions particulières comme celles sur les assurances et garanties professionnelles (article 27), les communications commerciales des professions réglementées (article 29) ou les activités pluridisciplinaires (article 30); enfin, elle renvoie aux méthodes de régulation propres à certaines activités comme les codes de conduites pour les professions réglementées (article 39).

Par ailleurs, la proposition ne préjuge pas d’autres initiatives communautaires, législatives ou non, dans le domaine de la protection des consommateurs.

B - UNE COMBINAISON DES MÉTHODES DE RÉGULATION

La proposition de directive repose sur une combinaison de techniques d'encadrement des activités de services en particulier :

- le principe du pays d'origine, selon lequel le prestataire est soumis uniquement à la loi du pays dans lequel il est établi et les Etats membres ne doivent pas restreindre les services fournis par un prestataire établi dans un autre Etat membre. Il permet ainsi au prestataire de fournir un service dans un ou plusieurs autres Etats membres sans être soumis à la réglementation de ces derniers. Ce principe permet aussi de responsabiliser l'Etat membre d'origine en l'obligeant à assurer un contrôle efficace des prestataires établis sur son territoire même s'ils fournissent des services dans d'autres Etats membres;

- des dérogations au principe du pays d'origine, en particulier à l'article 17, nécessaires pour tenir compte de la disparité du niveau de protection de l'intérêt général dans certains domaines, de l'intensité de l'harmonisation communautaire, du degré de coopération administrative ou de certains instruments communautaires. Certaines de ces dérogations sont transitoires, jusqu'en 2010, afin de laisser le temps de procéder à une harmonisation complémentaire sur certaines questions spécifiques. Enfin, des dérogations dans des cas individuels sont possibles dans le respect de certaines conditions de fond et de procédures;
- l'établissement d'obligations d'assistance mutuelle entre autorités nationales, indispensable pour assurer le niveau élevé de confiance mutuelle entre Etats membres sur lequel repose le principe du pays d'origine. Pour assurer l'efficacité des contrôles, la proposition fixe un degré élevé de coopération administrative entre autorités en organisant la répartition des tâches de contrôle, les échanges d'informations et l'assistance entre elles;
- l'harmonisation ciblée, pour assurer la protection de l'intérêt général dans certains domaines essentiels où une trop forte disparité des niveaux de protection, notamment en ce qui concerne la protection des consommateurs, mettrait en cause la confiance mutuelle indispensable à l'acceptation du principe du pays d'origine et pourrait justifier, conformément à la jurisprudence de la Cour, des mesures restrictives à la libre circulation. Par ailleurs l'harmonisation porte aussi sur la simplification administrative et la suppression de certains types d'exigences;
- les modes alternatifs de régulation, dont le rôle est important dans la régulation des activités de service. La proposition le reconnaît pleinement en encourageant les parties intéressées à élaborer au niveau communautaire des codes de conduites sur des sujets particuliers.

C- UNE COORDINATION DES PROCESSUS DE MODERNISATION

La proposition de directive vise à coordonner au niveau communautaire la modernisation des systèmes nationaux de régulation des activités de services afin de supprimer les obstacles juridiques à la réalisation d'un véritable Marché intérieur des services. Le rapport, en effet, souligne la résistance à la modernisation des législations nationales et constate que "*les principes fondamentaux du traité, la portée qui leur a été donné par la Cour, la succession des programmes ambitieux de 1962 et de 1985 ne se sont pas toujours traduits par l'ajustement des législations nationales auquel on pouvait s'attendre*[18]".

[18] COM(2002) 441 précité, partie II, paragraphe C 2.

Pour répondre à ce besoin de modernisation, une adaptation des législations au cas par cas, Etat membre par Etat membre, suite à des procédures d'infractions engagées par la Commission, serait inefficace car purement réactive et sans volonté politique partagée autour d'un objectif commun[19]. En revanche, l'ajustement des législations par tous les Etats membres selon des principes et un calendrier communs permettra de multiplier à l'échelle européenne l'effet de croissance économique qui devrait en découler, d'éviter des distorsions de concurrence entre les Etats membres qui ont des rythmes d'ajustement différents et de stimuler une meilleure mobilisation autour de cet objectif, y compris en termes d'allocation des ressources administratives nationales et communautaires.

Ainsi, pendant la période de transposition de la directive, les Etats membres devront :

- simplifier les procédures et formalités administratives qui encadrent les activités de services (sections 1 et 2 du chapitre II), notamment grâce aux guichets uniques (article 6), aux procédures par voie électronique (article 8) et à la simplification des procédures d'autorisation pour l'accès et l'exercice des activités de services (articles 10 à 13); il faut noter que les obligations de communiquer des informations (article 7) et de rendre possible les procédures (article 8) par voie électronique, n'empêchent pas les Etats membres de maintenir en parallèle d'autres modalités de communications et de procédures;
- supprimer de leur législation un certain nombre d'exigences listées dans la directive qui entravent l'accès et l'exercice des activités de services (articles 14, 21, 29);
- garantir dans leur législation la libre circulation des services provenant d'autres Etats membres et adapter en conséquence les règles qui s'y opposeraient (articles 16, 20, 23, 25);
- évaluer la justification et la proportionnalité d'un certain nombre d'exigences listées dans la directive qui, lorsqu'elles existent dans leur réglementation, peuvent avoir des effets restrictifs significatifs pour le développement des activités de services (articles 9, 15 et 30). Cette évaluation devra conduire à la suppression des exigences injustifiées et fera l'objet d'une évaluation mutuelle qui pourrait, le cas échéant, conclure à la nécessité de proposer d'autres initiatives au niveau communautaire.

[19] Voir analyse d'impact paragraphe 6.3.2

D - UNE APPROCHE DYNAMIQUE

Au regard de l'ampleur des obstacles qui ont été identifiés dans le rapport, la réalisation d'un véritable espace sans frontières intérieures pour les services est une tâche dont la mise en œuvre prendra du temps. La modernisation de certaines règles des Etats membres nécessite en effet des changements en profondeur (par exemple les guichets uniques, les procédures par voie électronique) ou une harmonisation complémentaire spécifique à certaines activités ou, encore, de prendre en compte l'évolution de l'intégration communautaire dans d'autres domaines. Pour éviter une approche statique qui se serait attaquée uniquement à un problème en laissant les autres non résolus, la proposition de directive adopte une approche graduelle pour arriver à réaliser, à l'horizon 2010, un véritable Marché intérieur des services. Ainsi la proposition prévoit :

- une mise en œuvre progressive de certaines de ses dispositions (articles 6 à 8),
- une harmonisation complémentaire sur certaines questions spécifiques identifiées, le transport de fonds, les jeux d'argents et le recouvrement judiciaire de dettes (article 40, paragraphe 1), qui font l'objet d'une dérogation transitoire au principe du pays d'origine (article 18). Par ailleurs, des nouveaux besoins d'harmonisation pourront être détectés notamment en matière de protection des consommateurs et de contrats transfrontaliers (article 40, paragraphe 2, d),
- l'évolutivité de la portée du principe du pays d'origine au fur et à mesure du développement de l'harmonisation des règles dans certains domaines (articles 17, point 21 et 19, paragraphe 2),
- la possibilité pour la Commission de prendre des mesures d'application sur les modalités de mise en œuvre de certaines dispositions (articles 8, paragraphe 3, 22, paragraphe 4, 26, paragraphe 6, 27, paragraphe 5, 38),
- la détection d'éventuels besoins de nouvelles initiatives, notamment au moyen du processus d'évaluation mutuelle (article 40, paragraphe 2).
- La dynamique ainsi établie par la proposition peut être résumée par le tableau suivant :

1 an après l'adoption (prévue 2005)	Expiration délai de transposition (prévu 2007)	Au plus tard avant le 31 décembre 2008	1 janvier 2010	Sans délais spécifiés, selon les besoins	Au fur et à mesure de l'harmonisation communautaire
Propositions de la Commission d'harmonisation complémentaire (art. 40) sur : - le transport de fonds, - les jeux de hasard, - le recouvrement judiciaire des dettes	- Suppression des exigences interdites (art.14) - Suppression des restrictions à la libre circulation (chap. III) à l'exception des dérogations transitoires (art.18) ou de celles visées à l'article 17. - Harmonisation sur les régimes d'autorisation (art. 10 à 13) - Harmonisation sur la qualité des services (chap. IV) - Assistance mutuelle (chap.V) - Evaluation mutuelle : . rapport de chaque EM sur l'évaluation de exigences de leur propre régime (art. 9, 15 30); . chaque EM réagit dans le délai de 6 mois sur les rapports des autres EM.	- Guichet unique (art. 6) - Droit à l'information (art. 7) - Procédures par voie électronique (art. 8) - Evaluation mutuelle : rapport de synthèse de la Commission accompagné le cas échéant de propositions d'initiatives complémentaires (art.41)	Fin des dérogations transitoires au pays d'origine (art. 18§2) sur : - le transport de fonds, - le recouvrement judiciaire des dettes	Mesures d'application (comitologie) (art. 42) - procédures par voie électronique - assistance aux destinataires, - informations sur les prestataires et leurs services - assurances et garanties professionnelles - assistance mutuelle - évaluation mutuelle. Détection de besoins de nouvelles initiatives (art. 40§2) suite à : - l'expérience des dérogations dans des cas individuels, - l'absence des codes de conduite. - la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs et le suivi du Plan d'action de la Commission en matière de droit des contrats	Le champ de la dérogation au principe du pays d'origine relative aux contrats conclus par les consommateurs et aux dérogations dans des cas individuels (art. 19) est limité au domaine non harmonisé.

E - UN CADRE QUI FACILITE L'ACCÈS AUX SERVICES

Le rapport a souligné que les utilisateurs de services, notamment les consommateurs, sont, avec les PME, les principales victimes de l'absence d'un véritable Marché intérieur des services : ils ne peuvent pas profiter d'une large variété de services à des prix concurrentiels et de la meilleure qualité de vie qu'ils pourraient attendre d'un espace sans frontières intérieures. En créant les conditions et la sécurité juridiques pour le développement des activités de services entre Etats membres et en élargissant ainsi l'offre des services accessibles, la directive va bénéficier directement aux destinataires des services. Par ailleurs, la directive garantira une meilleure qualité des services offerts en renforçant l'efficacité du contrôle des activités de service au niveau communautaire. En outre, la proposition :

- prévoit le droit des destinataires d'utiliser des services fournis par des prestataires établis dans d'autres Etats membres sans en être

empêchés ou dissuadés par des mesures restrictives de la part de leur pays de résidence (article 20) ou par des comportements discriminatoires d'autorités publiques ou d'opérateurs privés (article 21). Pour les destinataires de services de santé, la proposition clarifie, selon la jurisprudence de la Cour, les cas où un Etat membre peut soumettre à autorisation préalable la prise en charge de soins de santé fournis dans un autre Etat membre;

- garantit au destinataire une assistance spécifique dans son Etat membre qui consiste à l'informer sur les législations des autres Etats membres, les voies de recours disponibles et les associations ou organisations qui offrent une assistance pratique (article 22);
- renforce considérablement le droit à l'information des destinataires sur les services pour lui donner les moyens de faire des choix pleinement éclairés. Actuellement si certaines activités de services sont déjà soumises à des obligations de transparence par des règles communautaires, beaucoup d'autres y échappent faute de dispositions applicables à toute activité de services (articles 26, 27, 28, 30, 31, 32);
- renforce la protection du destinataire en prévoyant des obligations sur la qualité du prestataire, notamment l'obligation d'assurance professionnelle pour les services présentant un risque particulier pour la santé ou la sécurité, ou un risque financier particulier pour le destinataire (article 27) ou les dispositions sur les activités pluridisciplinaires (article 30) ou le règlement des litiges (article 32).

IV - TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La présente proposition est l'aboutissement de nombreuses analyses, enquêtes et consultations qui ont eu lieu avec les Etats membres, le Parlement européen et les parties intéressées depuis le lancement de la stratégie pour un Marché intérieur des services en décembre 2000 et qui sont décrites dans l'analyse d'impact. En outre, le comité économique et social ainsi que le comité des régions ont fait des contributions substantielles à la stratégie pour le Marché intérieur des services.

V - COHÉRENCE AVEC LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

La réalisation d'un Marché intérieur des services ne se fera pas uniquement par un instrument législatif mais nécessite aussi d'autres mesures d'accompagnement. Par ailleurs, en termes juridiques, la proposition s'articule de manière cohérente avec les autres instruments communautaires : lorsqu'une activité de service est déjà couverte par un ou plusieurs instruments communautaires, la directive et ces instruments s'appliqueront de manière

cumulative, les exigences prévues par l'une s'ajoutant à celles prévues par les autres. Lorsque des questions de compatibilité auraient pu se poser à propos d'un article donné, ce dernier prévoit des dérogations (dans l'article 17 par exemple) ou des clauses d'articulation appropriées pour assurer la cohérence entre la directive et ces instruments communautaires. Enfin, la proposition ne préjuge pas d'autres initiatives communautaires, législatives ou non, dans le domaine de la protection des consommateurs.

Articulation avec certaines initiatives en cours :

- Compétitivité des services aux entreprises. Parallèlement à sa proposition de directive sur les services dans le Marché intérieur, la Commission a présenté une communication sur la compétitivité des services liés aux entreprises et leur contribution à la performance des entreprises[20]. Cette communication souligne l'importance des services aux entreprises pour la compétitivité de l'UE et annonce une série de mesures d'encouragement, notamment la création d'un Forum européen des services aux entreprises. Alors que la directive traite de la suppression des obstacles juridiques et administratifs, la compétitivité du secteur des services dépend aussi d'un certain nombre de mesures économiques complémentaires évoquées dans la communication sur les services aux entreprises.
- Qualification professionnelle. La proposition de directive complète la proposition de directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles[21], la première traitant d'autres questions que les qualifications professionnelles comme celles des assurances professionnelles, des communications commerciales ou des activités pluridisciplinaires. Les deux propositions sont pleinement cohérentes puisque, en ce qui concerne la liberté d'établissement, elles visent à faciliter l'établissement des prestataires et, en ce qui concerne la libre circulation des services, elles reposent sur le principe du pays d'origine.
- Détachement des travailleurs. Les conditions d'emploi et de travail applicables en cas de détachement des travailleurs font l'objet de la directive 96/71/CE[22] qui prévoit l'application de certaines règles du pays sur le territoire duquel est détaché le travailleur. Pour assurer la cohérence avec cette dernière directive, une dérogation au principe du pays d'origine portant sur ces règles est prévue à l'article 17 de la présente proposition de directive. Afin de faciliter la libre circulation des services et la mise en œuvre de la directive 96/71/CE, la

[20] COM(2003) 747.
[21] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. COM(2002) 119 final du 7.3.2002
[22] Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16.12.1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

proposition clarifie la répartition des tâches entre le pays d'origine et l'Etat membre de détachement ainsi que les modalités des procédures administratives de contrôle (article 24).

- Remboursement des soins de santé. La proposition de directive traite la question particulière de la compatibilité, avec le principe de la libre circulation des services, des régimes d'autorisation préalable à la prise en charge financière de soins de santé fournis dans un autre Etat membre. A cet égard, la proposition (article 23) reprend la distinction entre soins hospitaliers et non hospitaliers clairement établie par la jurisprudence consolidée de la Cour[23]. Pour les cas où une telle autorisation préalable est justifiée, la proposition précise les conditions spécifiques d'autorisation conformément à la jurisprudence de la Cour. Des questions plus générales ont été soulevées dans le processus de réflexion à haut niveau sur la mobilité des patients et l'évolution des soins de santé dans l'Union européenne, y inclus sur les droits et devoirs des patients, faciliter la coopération entre les systèmes de santé, fournir les informations appropriées pour les patients, les professionnels et les décideurs politiques, assurer l'accès aux soins transfrontaliers et leur qualité, l'impact de l'élargissement et d'une manière plus générale comment améliorer la sécurité juridique et concilier les objectifs nationaux avec les obligations communautaires dans ce domaine. La Commission présentera une communication au printemps 2004 fixant une stratégie globale pour traiter la question de la mobilité des patients et des soins de santé assortie de propositions répondant aux recommandations du processus de réflexion.
- Sécurité des services. La Commission a présenté un rapport sur la sécurité des services aux consommateurs[24] qui souligne l'absence significative de données et d'informations sur la dimension factuelle des risques et la sécurité des services. Il constate aussi l'impossibilité d'identifier des lacunes particulières dans les régimes des Etats membres, ou des différences significatives de niveau de protection entre eux, et l'absence d'obstacles aux échanges découlant de la diversité des règles nationales qui pourrait justifier une harmonisation des règles nationales sur la sécurité des services. Le rapport conclut que l'action communautaire doit en priorité viser à améliorer la collecte des informations de référence dans ce domaine et à mettre en place une procédure d'échange d'informations sur l'évolution des politiques et réglementations. S'il s'avère qu'il existe un besoin en la matière, des dispositions établissant des procédures de définition de

[23] Voir rapport de synthèse : "Application des règles du marché intérieur aux services de santé. Mise en œuvre par les Etats membres de la jurisprudence de la Cour." Document de travail des services de la Commission. SEC(2003) 900 du 28.7. 2003.

[24] Rapport sur la sécurité des services aux consommateurs. COM(2003) 313 final du 6.6.2003.

normes européennes seront adoptées. Le rapport prévoit l'instauration d'un cadre communautaire adéquat à cet effet. Ces travaux sont donc complémentaires et cohérents avec la présente proposition de directive qui, par ailleurs, prévoit la possibilité de dérogation dans des cas individuels pour assurer la sécurité des services (article 19). Le Conseil, dans sa résolution du 1er décembre 2003 sur la sécurité des services[25], a accueilli positivement le rapport de la Commission.

- Services d'intérêt général. Sur la base d'un "*livre vert sur les services d'intérêt général*"[26], la Commission a lancé un vaste débat sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion de la fourniture de services d'intérêt général de qualité. La présente proposition de directive n'a pas pour objet de traiter cette question en tant que telle ni celle de l'ouverture à la concurrence de ces services. La proposition couvre tous les services qui représentent une activité économique au sens de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 49 du traité. Ainsi, elle ne couvre pas les services d'intérêt général non économiques mais uniquement les services d'intérêt économique général. A cet égard, il faut noter que certaines activités pouvant relever des services d'intérêt économique général font l'objet dans la proposition, dans la mesure où leur spécificité le justifie, de dérogations au principe du pays d'origine, en particulier les services postaux et les services de distribution d'électricité, de gaz et d'eau. En outre, le champ d'application de la proposition ne couvre pas les communications électroniques pour ce qui est des questions couvertes par le paquet législatif adopté en 2002 ni les services de transports dans la mesure où ils sont régis par d'autres instruments communautaires fondés sur l'article 71 ou sur l'article 80, paragraphe 2, du traité. Même dans les domaines où la directive s'applique, elle ne touche pas à la liberté des Etats membres de définir ce qu'ils considèrent comme étant des services d'intérêt général et comment ces services doivent fonctionner. En particulier, la directive n'interfère pas avec la liberté des Etats membres d'organiser le service public de la radiodiffusion conformément aux dispositions du protocole (32) du traité sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres.
- Négociations dans le cadre du GATS. La proposition de directive est un instrument du Marché intérieur et ne concerne donc que les prestataires de services établis dans un Etat membre, parmi lesquels figurent, conformément à l'article 48 du traité, les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement

[25] JO C 299 du 10.12.2003, p. 1.
[26] COM(2003) 270 final du 21.5.2003.

à l'intérieur de la Communauté. Elle ne traite pas des aspects externes et, en particulier, ne couvre pas :

- le cas des opérateurs de pays tiers qui souhaitent s'établir dans un Etat membre (premier établissement dans l'UE);
- le cas des opérateurs de pays tiers qui souhaitent fournir leurs services dans l'UE;
- le cas des succursales de sociétés de pays tiers dans un Etat membre qui, n'étant pas des sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre (au sens de l'article 48 du traité), ne peuvent pas se prévaloir de cette directive.

Les échanges de services au niveau international font l'objet de négociations internationales, en particulier dans le cadre du GATS. A cet égard, il faut souligner que l'UE constitue un marché très ouvert en comparaison de beaucoup de ses partenaires commerciaux. La proposition n'interfère pas avec ces négociations qui visent à faciliter les échanges en matière de services et qui soulignent la nécessité pour l'UE d'établir rapidement un véritable Marché intérieur des services pour assurer la compétitivité des entreprises européennes et pour renforcer sa position de négociation.

- eEurope. L'initiative eEurope ainsi que le Plan d'action eEurope 2005 a pour objectif de développer des services publics modernes et un environnement dynamique pour le commerce électronique dans l'UE. E Gouvernement qui est un des éléments clés de cette initiative jouera aussi un rôle important pour réaliser la stratégie de Lisbonne. La présente proposition est donc cohérente avec l'objectif de l'initiative eGouvernement car elle vise à simplifier les procédures administratives.
- Pratiques commerciales déloyales. La proposition de directive relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs[27] réglemente les pratiques commerciales qui portent atteinte aux intérêts économiques des consommateurs. Elle ne porte pas sur des aspects plus larges de la réglementation des activités économiques comme ceux sur les conditions d'établissement. Elle vise à réduire les obstacles au Marché intérieur qui découlent de la disparité des réglementations sur le comportement des professionnels vis-à-vis des consommateurs, comme les pratiques de vente trompeuses ou agressives.

[27] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant les directives 84/450/CEE, 97/7/CE et 98/27/CE (directive sur les pratiques commerciales déloyales); COM(2003) 356 final du 18.6.2003.

- Coopération entre les autorités nationales en charge de l'application du droit des consommateurs. La proposition de règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs[28] établit un réseau d'autorités publiques compétentes en matière de protection des consommateurs dans les situations transfrontalières. La proposition garantit que chaque Etat membre, sur demande, protège effectivement tous les consommateurs de l'UE face aux professionnels malhonnêtes opérant sur son territoire. Afin d'assurer un contrôle efficace et effectif dans les situations transfrontalières, le règlement harmonise certains pouvoirs et certaines procédures des autorités des Etats membres. Il supprime aussi dans les Etats membres les barrières à la protection des consommateurs étrangers. Les dispositions sur la coopération dans la présente directive, qui ne traitent pas des mêmes questions, compléteront les dispositions du règlement en ce qui concerne la protection du consommateur.
- Révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs. La présente proposition de directive est cohérente avec la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs, y compris la transition vers une harmonisation complète, notamment en matière de droit des contrats.
- Directive "notification" 98/34/CE. Au cas où un projet de règle nationale portant sur une exigence prévue à l'article 15, paragraphe 2, viserait spécifiquement un service de la société de l'information et tomberait dans le champ d'application de la directive 98/34/CE, telle que modifiée par la directive 98/48/CE, la communication d'un tel projet en vertu de la directive 98/34/CE, telle que modifiée par la directive 98/48/CE, vaudrait à la fois au titre de la directive 98/34/CE et de l'article 15, paragraphe 6, de la présente directive. Par ailleurs, la Commission examine actuellement la possibilité d'une extension du champ d'application de la directive 98/34/CE au domaine des services autres que les services de la société de l'information. Dans ce cas, la procédure de notification prévue dans cette directive remplacerait, pour les services visés, la notification prévue à l'article 15, paragraphe 6 de la présente directive.

[28] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à la protection des consommateurs ("règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs"); COM(2003) 443 final du 18.7.2003.

- Droit international privé. La Commission a présenté deux initiatives dans le domaine des règles de conflit de lois :
  - la proposition de règlement sur la loi applicable aux obligations non contractuelles[29] qui vise à établir des règles communes de conflits de loi pour désigner la loi applicable en matière non contractuelle (la loi désignée pouvant être celle d'un pays tiers). Afin d'assurer la cohérence avec les instruments adoptés dans le cadre de la politique du Marché intérieur qui pose le principe du pays d'origine, comme par exemple la présente proposition de directive, la proposition de règlement prévoit une dérogation spécifique pour assurer l'application de ce principe (article 23, paragraphe 2);
  - le livre vert sur la transformation de la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles en instruments communautaire[30]. La Commission précise explicitement dans ce livre vert *"qu'il est clair pour la Commission qu'un tel instrument devra laisser intacts les principes du Marché intérieur contenus dans le traité ou dans des instruments de droit dérivé"*.

Ces instruments pourront toutefois jouer un rôle important non seulement pour les activités qui ne sont pas couvertes par la directive mais aussi pour les questions qui font l'objet des dérogations au principe du pays d'origine, notamment la dérogation relative aux contrats conclus par les consommateurs ainsi que la dérogation relative à la responsabilité non contractuelle du prestataire en cas d'accident survenu dans le cadre de son activité à une personne dans l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace.

Enfin, il faut noter que la question de la détermination de la compétence des tribunaux ne relève pas de la présente directive mais du règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ou d'autres instruments communautaires tels que la directive 96/71/CE.

---

[29] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicable aux obligations non contractuelles ("Rome II"). COM(2003) 427 final.

[30] Livre vert sur la transformation de la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles en instruments communautaire ainsi que sur sa modernisation, COM(2002) 654 final 14.1.2003.

VI - ELEMENTS JURIDIQUES

A - BASE JURIDIQUE ET CHOIX DE L'INSTRUMENT

La proposition de directive est fondée sur les articles 47, paragraphe 2 et 55 du traité[31] ainsi que sur les articles 71 et 80, paragraphe 2, du traité pour les matières relatives aux transports qui ne sont pas régies par les autres instruments communautaires fondés sur ces deux derniers articles. Cette base juridique est justifiée aussi bien en raison de son objectif que de son contenu :

- objectif : les directives adoptées en vertu de l'article 47, paragraphe 2, doivent viser à "faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice", ce qui est précisément l'objectif de la proposition;
- contenu : le contenu de la proposition vise clairement à supprimer effectivement les obstacles à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services en prévoyant des dispositions qui interdisent un certain nombre d'exigences et qui assurent la libre circulation des services. D'autres dispositions harmonisent de manière ciblée certaines questions ou assurent la coopération administrative dans la mesure nécessaire à la suppression de ces obstacles.

En ce qui concerne le choix de l'instrument, l'article 47, paragraphe 2, impose le recours à une directive.

B - SUBSIDIARITÉ

La proposition de directive a pour objet de supprimer les obstacles juridiques à la liberté d'établissement des prestataires et à la libre circulation des services. Il s'agit d'obstacles qui ont été clairement identifiés sur la base de plaintes, des pétitions et questions du Parlement européen, des consultations des parties intéressées et d'études ou analyses.

Cet objectif ne peut pas être réalisé par une action unilatérale des Etats membres. En effet, conformément à la jurisprudence de la Cour, certains de ces obstacles peuvent être justifiés en l'absence d'instrument communautaire et nécessitent donc pour être supprimés une coordination préalable des régimes nationaux, y compris sur la coopération administrative. D'autres obstacles sont déjà incompatibles avec les articles 43 et 49 du traité mais n'ont pas été démantelés par les Etats membre de leur propre initiative et nécessiteraient un traitement au cas par cas par des procédures d'infraction qui serait, comme cela a déjà été souligné, aussi inefficace qu'ingérable.

---

[31] L'article 55 du traité est un article de renvoi qui permet d'appliquer l'article 47, paragraphe 2, en matière de libre circulation des services.

Par ailleurs, le souci de limiter les interférences avec les particularités des régimes nationaux a justifié plusieurs choix législatifs :

- la proposition ne procède pas à une harmonisation détaillée et systématique de l'ensemble des règles nationales applicables aux services mais se limite aux questions essentielles dont la coordination est strictement nécessaire pour assurer la liberté d'établissement et la libre circulation des services;
- le recours au principe du pays d'origine permet de réaliser l'objectif d'assurer la libre circulation des services tout en laissant coexister de manière pluraliste les régimes juridiques des Etats membres avec leurs spécificités et particularités, ces dernières ne pouvant pas être utilisées pour restreindre les services d'un prestataire établi dans un autre Etat membre;
- la proposition évite les interférences avec l'organisation institutionnelle de la régulation des services des Etats membres. Par exemple, la proposition se limite à préciser les fonctions des guichets uniques sans imposer leurs caractéristiques institutionnelles, (type d'organisme - administratif, chambre de commerce, ordres, etc.); de même, la proposition en définissant la notion "d'autorité compétente" (article 4, paragraphe 8) prend en compte le fait que l'autorité compétente pour une même activité peut être, selon les Etats membres, un ordre professionnel, une administration ou une association professionnelle sans imposer l'un ou l'autre des modèles.

C - PROPORTIONNALITÉ

Le principe de proportionnalité visé à l'article 5 du traité est à l'origine de plusieurs choix législatifs dans la proposition de directive :

- le choix entre les méthodes de régulation : l'harmonisation n'est proposée qu'en dernier recours pour les questions pour lesquelles ni la coopération administrative ni le renvoi à l'adoption de codes de conduite au niveau communautaire par les parties intéressées ne sont suffisants; l’harmonisation est proposée dans les domaines où elle s’avère nécessaire, tels que la protection des consommateurs;
- le contenu de l'harmonisation : la proposition privilégie autant que possible les obligations d'information du prestataire afin de permettre au destinataire de faire en toute connaissance de cause un choix éclairé;
- le dosage de la combinaison des différentes méthodes de régulation : la directive propose un équilibre entre, d'une part, la portée donnée au principe du pays d'origine et, d'autre part, le degré d'harmonisation, de coopération administrative et de renvoi aux codes de conduite ainsi que le nombre et le champ des dérogations au principe du pays

d'origine. Le dosage ainsi proposé représente une approche sélective et nuancée qui tient pleinement compte de tous les intérêts concernés;

- le souci de prévoir un cadre adapté aux PME : les dispositions relatives au guichet unique, les procédures par voie électronique, l'information et l'assistance fournies aux prestataires, le principe du pays d'origine, la simplification des procédures pour le détachement, les mesures volontaires sur la politique de qualité, etc., toutes ces dispositions sont directement motivées par le souci de faciliter l'exercice des libertés du Marché intérieur par les PME.

L'ensemble de ces choix législatifs permet de proposer un instrument équilibré dont les dispositions ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif d'établir un véritable Marché intérieur des services.

VII - QUESTIONS SPECIFIQUES

A - QUELLES SONT LES ACTIVITÉS COUVERTES PAR LA DIRECTIVE (ARTICLES 2 ET 4)?

L'article 2 définit le champ d'application de la directive ("les services fournis par les prestataires établis dans un Etat membre") et l'article 4, paragraphe 1) définit ce qu'est un "service" : "toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité consistant à fournir une prestation qui fait l'objet d'une contrepartie économique".

De manière concrète, cette définition couvre un éventail très large d'activités, par exemple, les services de conseil en management et gestion, de certification et d'essai, de maintenance, d'entretien et de sécurité des bureaux, les services dans le domaine de la publicité, les services de recrutement, y compris les agences de travail intérimaire, les agents commerciaux, les services de conseil juridique ou fiscal, les services liés à l'immobilier, comme les agences immobilières, les services de construction, les services d'architecture, la distribution, l'organisation des foires, la location des voitures, les services de sécurité, les services dans le domaine du tourisme, y compris les agences de voyage et les guides touristiques, les services audiovisuels, les centres sportifs et les parcs d'attraction, les services dans le domaine des loisirs, les services liés à la santé, les services à domicile, comme le soutien aux personnes âgées.

La définition de "service" prévue dans la présente proposition repose sur la jurisprudence de la Cour[32] selon laquelle la notion de service recouvre toute activité économique non salariée normalement fournie contre rémunération sans que cela exige que le service soit payé par ceux qui en bénéficient. La caractéristique essentielle de la rémunération réside dans le fait que celle-ci constitue une contrepartie économique de la prestation, indépendamment des

[32] Arrêts du 26.4.1988, Bond van Adverteerders, affaire 352/85, point 16; du 27.9.1988, Humbel, 263/86, point 17; du 11.4.2000, Deliège, C-51/96 et C-191/97, point 56; du 12.7.2001, Smits et Peerbooms, affaire C-157/99 point 57.

modalités de financement de cette contrepartie économique. Par conséquent, constitue un service toute prestation par laquelle un prestataire participe à la vie économique, indépendamment de son statut juridique, de ses finalités et du domaine d'action concerné.

Ainsi sont couverts :

- les services aux consommateurs, les services aux entreprises ou les services fournis aux deux,
- les services fournis par un prestataire qui s'est déplacé dans l'Etat membre du destinataire, les services fournis à distance (via Internet, par exemple), les services fournis dans le pays d'origine à la suite du déplacement du destinataire, ou les services fournis dans un autre Etat membre dans lequel se sont déplacés à la fois le prestataire et le destinataire (les guides touristiques, par exemple),
- les services payants ou gratuits pour le destinataire final.

En revanche, ne sont pas couvertes les activités non économiques ou dont la caractéristique de la rémunération fait défaut dans les activités que l'État accomplit sans contrepartie économique dans le cadre de sa mission dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire.

B - POURQUOI EXCLURE CERTAINS SERVICES OU CERTAINES MATIÈRES DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE (ARTICLE 2) ?

La directive ne s'applique pas aux services financiers en raison du fait que ces activités font déjà l'objet d'une politique d'ensemble, le plan d'action pour les services financiers[33], en cours de mise en œuvre et visant à réaliser, comme la présente proposition de directive, le même objectif d'établir un véritable Marché intérieur des services. La directive ne s'applique pas pour les mêmes raisons aux services et réseaux de communications électroniques pour ce qui concerne les questions régies par les directives du "paquet télécom" adopté en 2002 (directives du Parlement européen et du Conseil 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE et 2002/58/CE). Compte tenu du fait que les services de transports font déjà l'objet d'un ensemble d'instruments communautaires traitant de questions spécifiques dans ce domaine, il convient d'exclure du champ d'application de la présente directive les services de transports dans la mesure où ils sont régis par d'autres instruments communautaires fondés sur l'article 71 ou 80, paragraphe 2, du traité.

La directive ne s'applique pas dans le domaine de la fiscalité, ce domaine faisant l'objet d'une base juridique spécifique. Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour, certaines mesures fiscales qui ne sont pas couvertes par un instrument communautaire peuvent constituer des restrictions contraires à

---

[33] *"Mise en œuvre du cadre d'action pour les services financiers : Plan d'action"* COM(1999) 232 du 11.5.1999.

l'article 43 du traité[34] (liberté d'établissement) et 49 du traité[35] (libre circulation des services), en particulier en raison de leur effet discriminatoire. C'est la raison pour laquelle les articles 14 (exigences interdites en matière de liberté d'établissement) et 16 (principe du pays d'origine en matière de libre circulation des services) de la proposition de directive s'appliquent aux mesures fiscales qui ne relèvent pas d'un instrument communautaire.

Enfin, il faut noter que la directive ne s'applique pas aux activités relevant de l'article 45 du traité. Ce dernier prévoit expressément que le chapitre sur le droit d'établissement et celui sur les services (par le renvoi fait à l'article 55 du traité) ne s'appliquent pas aux activités qui constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique.

C - QUE SIGNIFIE "GUICHET UNIQUE" (ARTICLE 6)?

La notion de "guichet unique" ne signifie pas que chaque Etat membre devra établir, de manière physique et centralisée, un seul guichet pour tout son territoire. Le guichet est "unique" pour le prestataire : chaque prestataire doit pouvoir accomplir toutes les formalités et procédures requises relatives aux activités de services, en particulier celles relatives aux autorisations, auprès d'un même organisme. L'intéressé ne devra pas se rendre auprès de plusieurs instances, organismes, bureaux, etc. mais, en ce qui concerne son dossier, il aura la facilité de pouvoir s'adresser à un seul interlocuteur.

Le nombre de ces guichets uniques par Etat membre, ainsi que leurs caractéristiques institutionnelles, varieront selon l'organisation interne des Etats membres et notamment selon les compétences régionales ou locales ou selon les activités concernées. Les guichets uniques pourront être les autorités directement compétentes, par exemple celles compétentes pour délivrer l'autorisation, ou uniquement un intermédiaire entre le prestataire et ces autorités directement compétentes.

D - QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LES EXIGENCES À SUPPRIMER (ARTICLE 14) ET LES EXIGENCES À ÉVALUER (ARTICLE 15) ?

Le rapport a inventorié un nombre important d'obstacles juridiques découlant d'exigences prévues par les régimes juridiques des Etats membres qui ont pour effet d'empêcher, de gêner ou de dissuader les prestataires de services de s'établir dans certains Etats membres. Afin de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement la proposition prévoit deux solutions différentes selon le type d'exigences en question :

- d'une part, la proposition interdit certaines exigences ("exigences interdites") listées à l'article 14 qui, à la lumière notamment de la jurisprudence de la Cour, sont clairement incompatibles avec la liberté d'établissement, en particulier en raison de leur effet

---

[34] Par exemple, arrêt du 12.3.1994, Halliburton, affaire C-1/93.
[35] Par exemple, arrêt du 29.11.2001, de Coster, affaire C-17/00.

discriminatoire. L'interdiction de ces exigences nécessitera pendant la période de transposition que chaque Etat membre, de manière systématique, examine si elles existent dans son régime juridique et, si c'est le cas, les supprime;

- d'autre part, la proposition demande à chaque Etat membre d'évaluer un certain nombre d'autres exigences ("exigences à évaluer") listées à l'article 15 qui produisent des effets restrictifs importants pour la liberté d'établissement signalés par les parties intéressées mais qui pourraient être justifiées dans certains cas, selon le contenu précis des réglementations en question et les circonstances qu'elles visent. Ainsi, pour cette catégorie d'exigences, pendant la période de transposition, les Etats membres devront faire une évaluation ("screening") de leur législation consistant à examiner si de telles exigences existent dans leur régime juridique, procéder à leur évaluation au regard des conditions fixées par la directive (justification objective par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnalité) et les éliminer si ces conditions ne sont pas remplies. Un rapport devra être fait au plus tard à la fin de la période de transposition sur la mise en œuvre de cet article.

E - EN QUOI CONSISTE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION MUTUELLE (ARTICLES 9, 15, 30 ET 41)?

La proposition de directive soumet à une procédure d'évaluation mutuelle la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 1 qui précise dans quelles conditions une activité de service peut être subordonnée à un régime d'autorisation[36], de l'article 15 qui liste un certain nombre d'exigences à évaluer, et de l'article 30 qui précise dans quelles conditions les activités pluridisciplinaires peuvent être limitées.

Cette procédure se déroule en plusieurs étapes :

- pendant la période de transposition les Etats membres doivent d'abord faire un "screening" de leur législation pour examiner si les exigences visées dans ces trois articles existent dans leur régime juridique, procéder à leur évaluation au regard des conditions fixées dans ces mêmes articles, et les éliminer ou les ajuster si ces conditions ne sont pas remplies,
- au plus tard pour la fin de la période de transposition, les Etats membres devront faire un rapport sur la mise en œuvre de ces trois articles. Chaque rapport sera soumis aux autres Etats membres et aux parties intéressées, y compris les associations nationales de protection des consommateurs. Les Etats membres transmettront dans un délai de 6 mois leurs observations sur chacun des rapports des autres Etats

[36] Cela ne concerne pas les régimes d'autorisation imposés ou permis par des instruments du droit communautaire (article 9, paragraphe 3) notamment ceux dans le domaine de l'environnement.

membres et pendant la même période la Commission consultera les parties intéressées. Cette procédure de « peer review » permettra un échange d'expériences entre Etats membres sur les bonnes pratiques (« best practices ») en matière de modernisation des systèmes de régulation des services,

- au plus tard le 31 décembre 2008, la Commission fera un rapport de synthèse accompagné le cas échéant de propositions d'initiatives complémentaires.

Ainsi une telle procédure permettra d'encadrer le processus de modernisation et de réforme des régimes de régulation des services et d'identifier les éventuels besoins d'action complémentaires au niveau communautaire.

F - COMMENT S'ARTICULERA LA MISE EN ŒUVRE DES ARTICLES 14, 15 ET 16 DE LA DIRECTIVE ET LE RÔLE DE GARDIEN DU TRAITÉ CONFIÉ À LA COMMISSION, EN PARTICULIER EN CE QUI CONCERNE LES RECOURS EN MANQUEMENT ?

La liste des exigences liées à l'établissement interdites en vertu de l'article 14, où soumises à évaluation en vertu de l'article 15, et les restrictions interdites à la libre circulation des services en vertu de l'article 16 ne sauraient évidemment exclure que la Commission puisse, sans attendre la fin de la transposition de la directive, procéder à des recours en manquement contre des mesures des Etats membres contraires au traité dont elle aurait eu connaissance, notamment suite à une plainte. En effet, les obligations prévues aux articles 14, 15 et 16 de la directive, d'une part, et les procédures en manquement basées sur l'article 226 du traité, d'autre part, ont des finalités différentes. Si ces dernières portent sur des cas ponctuels, concernant des circonstances et une mesure spécifique d'un Etat membre particulier, les premières visent en revanche à s'assurer de manière générale et systématique que les régimes juridiques répondent aux exigences d'un véritable Marché intérieur des services dans lequel l'exercice de la liberté d'établissement et la libre circulation sont facilités.

G - EST-CE QUE LES EXIGENCES QUI NE FIGURENT NI À L'ARTICLE 14 NI À L'ARTICLE 15 SONT CONSIDÉRÉES COMME ÉTANT CONFORMES À LA LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT PRÉVUE À L'ARTICLE 43 DU TRAITÉ?

Contrairement à l'article 16, paragraphe 3, de la proposition qui pose le principe de l'interdiction des restrictions à la libre circulation des services et donne quelques exemples à titre uniquement indicatif, les articles 14 et 15 de la proposition relatifs à la liberté d'établissement fixent respectivement une liste d'exigences qui devront être supprimées et une liste d'exigences qui devront être évaluées. Les exigences qui figurent dans ces listes sont celles qui ont été identifiées, en particulier dans le rapport, comme ayant des effets restrictifs significatifs et qui pour cette raison doivent faire l'objet d'un exercice systématique et général de modernisation. Ainsi, les articles 14 et 15 ne visent pas tous les types de restrictions incompatibles avec l'article 43 du traité et donc l'absence de certaines exigences dans ces listes ne signifie pas qu'elles sont

présumées conformes avec le traité. En conséquence, ces listes n'affectent en rien la possibilité de recours en manquement par la Commission pour le non respect de l'article 43 du traité, les Etats membres restant sous l'obligation de veiller à ce que leur législation soit, dans tous ses aspects, compatible avec le droit communautaire.

H - POURQUOI UNE SECTION SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉE AUX DROITS DES DESTINATAIRES DES SERVICES (CHAPITRE III SECTION 2)?

La Commission reçoit régulièrement un nombre important de plaintes de la part d'utilisateurs, notamment des consommateurs, qui bien que souhaitant bénéficier de services sur le plan transfrontalier et bien qu'étant prêts à accepter les prix de telles transactions se heurtent à des empêchements de différente nature. En particulier, le consommateur est souvent confronté à l'application de tarifs plus élevés à son égard ou à un refus de l'offre d'un service, en raison uniquement du fait qu'il est ressortissant d'un Etat membre ou qu'il est résident dans un pays particulier. Ce genre de problèmes, qui ne résultent pas uniquement d'actes d'autorités publiques mais également de comportements d'opérateurs privés, a été signalé dans plusieurs domaines : par exemple, pour la participation à des manifestations sportives ou à des événements culturels, l'accès aux monuments, musés et sites touristiques, les offres promotionnelles, l'utilisation d'installations de loisirs, l'entrée dans des parcs d'attraction, etc.

La persistance de telles discriminations limite ou empêche la possibilité de réaliser des transactions sur le plan transfrontalier et souligne pour le citoyen communautaire l'absence d'un réel Marché intérieur des services. La contradiction avec l'idée d'un espace sans frontières intérieures est d'autant plus mal ressentie par les destinataires que l'évolution technologique permet souvent de nos jours de surmonter les distances géographiques et les barrières naturelles en rendant possible la prestation sur le plan transfrontalier de services jadis cantonnés au plan purement national.

Le principe de non discrimination au sein du Marché intérieur implique que l'accès d'un destinataire, notamment d'un consommateur, à une prestation de services qui est offerte au public ne saurait être nié ou rendu plus difficile en raison simplement du critère formel de la nationalité du destinataire ou de son lieu de résidence. Par conséquent, la directive impose, à des degrés différents, des obligations à l'égard des Etats membres et des prestataires.

En ce qui concerne les Etat membres, la proposition prévoit :

- d'une part (article 20), qu'un Etat membre ne peut pas imposer à un destinataire des restrictions à l'utilisation d'un service d'un prestataire établi dans un autre Etat membre et,
- d'autre part (article 21, paragraphe 1), que les Etats membres, aussi bien le pays d'origine du prestataire que l'Etat membre de destination, ne peuvent pas appliquer aux destinataires des mesures discriminatoires fondées sur la nationalité ou sur la résidence en tant

que telle. Cela ne vise pas les cas où des tarifs sont différenciés en fonction d'autres critères objectifs comme le lien direct avec des contributions versées par certains destinataires.

En ce qui concerne les prestataires, la proposition interdit (article 21, paragraphe 2) que leurs conditions générales d'accès aux services prévoient que cet accès est refusé, ou soumis à des conditions moins favorables, en raison de la nationalité ou du lieu de résidence du destinataire. Cela n'empêche pas un prestataire de refuser de fournir un service ou d'appliquer des tarifs et des conditions variables de prestation d'un service dans la mesure où il montre que cela est justifié directement par des facteurs objectifs : par exemple, les coûts supplémentaires effectifs résultant de la distance ou les caractéristiques techniques de la prestation.

I - POURQUOI TRAITER LA QUESTION DU DÉTACHEMENT DES RESSORTISSANTS DES PAYS TIERS (ARTICLE 25) ?

Le rapport a montré que les prestataires qui détachent un travailleur d'un pays tiers pour fournir leurs services dans un autre Etat membre se heurtent souvent à des obstacles juridiques, en particulier l'obligation pour le travailleur de disposer d'un visa ou d'un permis de travail des autorités de l'Etat membre de détachement. Le rapport a aussi montré que ces difficultés affectent une multitude d'activités de services, y compris dans les secteurs de pointe qui ont besoin de combler un déficit de main d'œuvre spécialisée.

Pour supprimer ces obstacles il est indispensable que l'Etat membre de détachement dispose d'un certain nombre de garanties sur la légalité du détachement et le contrôle de l'Etat membre d'origine. Afin de procéder à une telle responsabilisation de l'Etat membre d'origine, la proposition (article 25) oblige ce dernier, d'une part, à s'assurer que le prestataire ne détache le travailleur que s'il remplit les conditions de résidence et d'emploi régulier prescrites dans sa législation et, d'autre part, à réadmettre le travailleur sur son territoire. Compte tenu de ces garanties, l'Etat membre de détachement ne peut pas imposer des exigences contraires au principe du pays d'origine telle que l'obligation de disposer d'un titre d'entrée, de sortie, ou de séjour, ou d'un permis de travail sauf dans les cas visés à l'article 25, paragraphe 2.

J - POURQUOI LE PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE NE S'APPLIQUE-T-IL PAS À CERTAINES MATIÈRES OU ACTIVITÉS (ARTICLE 17)?

Les dérogations au principe du pays d'origine ont été déterminées en fonction de deux types de considérations :

1. L'acquis communautaire. Certaines dérogations sont prévues pour tenir compte du fait que des instruments communautaires existants prévoient la règle selon laquelle une prestation de service transfrontalier peut être soumise à la législation du pays de destination. S'agissant d'une règle contraire à celle de l'article 16 de la directive, des dérogations sont nécessaires pour assurer la cohérence avec cet acquis. De telles dérogations concernent la

directive 96/71/CE (détachement des travailleurs), le règlement (CEE) n° 1408/71 (sécurité sociale), le règlement (CEE) n° 259/93 (transferts de déchets), certains instruments sur la libre circulation des personnes et sur la reconnaissance des qualifications.

Dans d'autres domaines, la libre circulation des services fait déjà l'objet d'un encadrement par des instruments communautaires qui suivent des approches particulières par rapport à celles prévues dans la présente directive et qui justifient une dérogation, en particulier celle relative à la protection des données à caractère personnel[37].

2. Le niveau de disparité des régimes nationaux. Pour certaines activités ou certaines matières, une trop forte divergence des approches nationales ou un niveau d'intégration communautaire insuffisant peuvent subsister et empêcher l'application du principe du pays d'origine. Dans la mesure du possible, la directive harmonise, ou prévoit une coopération administrative renforcée, afin d'établir la confiance mutuelle nécessaire à l'application du principe du pays d'origine. Toutefois, dans certains cas, il n'est pas possible à ce stade de procéder dans cette directive à une telle harmonisation ou d'établir une telle coopération et il est donc nécessaire de prévoir une dérogation. Cela concerne les dérogations relatives à certaines activités comme les actes notariés, les services postaux, les services de distribution d'électricité, de gaz et d'eau ainsi que celles relatives à certaines questions comme la propriété intellectuelle, les régimes d'interdiction totale justifiés par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, les règles liées aux caractéristiques particulières du lieu où le service est presté justifiées par l'ordre public, la sécurité publique ou la protection de la santé publique ou de l'environnement, les régimes d'autorisation relatifs aux remboursements des soins hospitaliers, l'immatriculation des véhicules pris en leasing dans un autre Etat membre, ou les dérogations en matière contractuelle ou de responsabilité extracontractuelle.

[37] La directive protection des données à caractère personnel (qui établit aussi le principe du pays d'origine) n'utilise pas le même critère pour définir le pays d'origine : elle utilise le critère de l'établissement du "*responsable du traitement*" alors que dans la présente proposition, il s'agit de l'établissement du "*prestataire*". Une dérogation est donc nécessaire pour éviter un conflit de rattachement qui conduirait à désigner deux pays d'origine différents selon chacune des directives.

Sommaire

Chapitre I. Dispositions générales **111**
Article 1. Objet
Article 2. Champ d'application
Article 3. Relation avec les autres dispositions du droit communautaire
Article 4. Définitions
Chapitre II. Liberté d'établissement des prestataires **113**
Section 1. Simplification administrative 113
Article 5. Simplification des procédures
Article 6. Guichet unique
Article 7. Droit à l'information
Article 8. Procédures par voie électronique
Section 2. Autorisations 116
Article 9. Régimes d'autorisation
Article 10. Conditions d'octroi de l'autorisation
Article 11. Durée de l'autorisation
Article 12. Sélection entre plusieurs candidats
Article 13. Procédures d'autorisation
Section 3. Exigences interdites ou soumises à évaluation 118
Article 14. Exigences interdites
Article 15. Exigences à évaluer
Chapitre III. Libre circulation des services **121**
Section 1.Principe du pays d'origine et dérogations 121
Article 16. Principe du pays d'origine
Article 17. Dérogations générales au principe du pays d'origine
Article 18. Dérogations transitoires au principe du pays d'origine
Article 19. Dérogations au principe du pays d'origine dans des cas individuels
Section 2. Droits des destinataires des services 126
Article 20. Restrictions interdites
Article 21. Non discrimination
Article 22. Assistance aux destinataires
Article 23. Prise en charge des soins de santé
Section 3. Détachement des travailleurs 128
Article 24. Dispositions spécifiques concernant le détachement
Article 25. Détachement des ressortissants des pays tiers
Chapitre IV. Qualité des services **130**
Article 26. Informations sur les prestataires et leurs services
Article 27. Assurances et garanties professionnelles
Article 28. Garanties après-vente
Article 29. Communications commerciales des professions réglementées
Article 30. Activités pluridisciplinaires
Article 31. Politique de qualité
Article 32. Règlement des litiges
Article 33. Informations sur l'honorabilité du prestataire

Chapitre V. Contrôle **135**
Article 34. Efficacité du contrôle
Article 35. Assistance mutuelle
Article 36. Assistance mutuelle en cas de déplacement du prestataire
Article 37. Assistance mutuelle en cas de dérogations au principe du pays d'origine dans des cas individuels
Article 38. Mesures d'application
Chapitre VI. Programme de convergence **138**
Article 39. Codes de conduite communautaires
Article 40. Harmonisation complémentaire
Article 41. Evaluation mutuelle
Article 42. Comité
Article 43. Rapport
Article 44. Modification de la directive 1998/27/CE
Chapitre VII. Dispositions finales **140**

2004/0001 (COD)

Proposition de
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
du […]
relative aux services dans le marché intérieur
(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 47, paragraphe 2, première et troisième phrase, ses articles 55 et 71, et son article 80, paragraphe 2;
vu la proposition de la Commission[38],
vu l'avis du Comité économique et social européen[39],
vu l'avis du Comité des régions[40],

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité[41],

considérant ce qui suit :

1. L'Union européenne vise à établir des liens toujours plus étroits entre les États et les peuples européens et à assurer le progrès économique et social. Conformément à l'article 14, paragraphe 2, du traité, le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des services ainsi que la liberté d'établissement sont assurées. L'élimination des barrières au développement des activités de services entre Etats membres est un moyen essentiel pour renforcer l'intégration entres les peuples européens et pour promouvoir le progrès économique et social équilibré et durable.

2. Le rapport de la Commission sur "l'état du marché intérieur des services"[42] a dressé l'inventaire d'un grand nombre d'obstacles qui empêchent ou freinent le développement des services entre Etats membres, en particulier ceux fournis par les petites et moyennes entreprises (PME) qui sont prédominantes dans le domaine des services. Le rapport conclut qu'une décennie après ce qui aurait dû être l'achèvement du marché intérieur un grand décalage existe entre la vision d'une économie intégrée pour l'Union européenne et la réalité vécue par les citoyens et les prestataires européens. Les obstacles inventoriés affectent une large variété d'activités de services ainsi que l'ensemble des étapes de l'activité du prestataire et présentent de nombreux points communs, en particulier de

[38] JO C du …, p. ...
[39] JO C du …, p. …
[40] JO C du …, p. …
[41] JO C du …, p. ...
[42] COM(2002) 441 final.

découler souvent des lourdeurs administratives, de l'insécurité juridique qui entoure les activités transfrontalières et du manque de confiance mutuelle entre les Etats membres.

3. Alors que les services sont les moteurs de la croissance économique et représentent 70% du PNB et des emplois dans la majorité des Etats membres, cette fragmentation du marché intérieur a un impact négatif sur l'ensemble de l'économie européenne, en particulier sur la compétitivité des PME, et empêche les consommateurs d'avoir accès à un plus grand choix de services à des prix compétitifs. Le Parlement européen et le Conseil ont souligné que l'élimination des obstacles juridiques à l'établissement d'un véritable marché intérieur représente une priorité pour l'accomplissement de l'objectif fixé par le Conseil européen de Lisbonne de faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici l'année 2010. La suppression de ces obstacles constitue un passage incontournable pour la relance de l'économie européenne, en particulier en termes d'emploi et d'investissement.

4. Il convient en conséquence d'éliminer les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services dans les Etats membres et la libre circulation des services entre Etats membres et de garantir aux prestataires et aux destinataires la sécurité juridique nécessaire à l'exercice effectif de ces deux libertés fondamentales du traité. Etant donné que les obstacles au marché intérieur des services affectent aussi bien les opérateurs qui souhaitent s'établir dans d'autres Etats membres que ceux qui fournissent un service dans un autre Etat membre sans s'y établir, il convient de permettre au prestataire de développer ses activités de services au sein du marché intérieur soit en s'établissant dans un Etat membre soit en faisant usage de la libre circulation des services. Les prestataires doivent être en mesure de choisir entre ces deux libertés, en fonction de leur stratégie de développement dans chaque Etat membre.

5. La suppression de ces obstacles ne peut se faire uniquement par l'application directe des articles 43 et 49 du traité, étant donné que, d'une part, le traitement au cas par cas par des procédures d'infraction à l'encontre des Etats membres concernés serait, en particulier suite aux élargissements, extrêmement compliqué pour les institutions nationales et communautaires et que, d'autre part, la levée de nombreux obstacles nécessite une coordination préalable des législations nationales, y compris pour mettre en place une coopération administrative. Comme l'ont reconnu le Parlement européen et le Conseil, un instrument législatif communautaire permet la mise en place d'un véritable marché intérieur des services.

6. La présente directive établit un cadre juridique général qui bénéficie à une large variété de services tout en prenant en compte les particularités de chaque type d'activité ou de profession et de leur système de régulation. Ce cadre repose sur une approche dynamique et sélective qui consiste à supprimer en

priorité les barrières qui peuvent l'être rapidement et, pour les autres, à lancer un processus d'évaluation, de consultation et d'harmonisation complémentaire sur des questions spécifiques qui permettra, progressivement et de manière coordonnée, la modernisation des systèmes nationaux de régulation des activités de services indispensable pour la réalisation d'un véritable marché intérieur des services d'ici 2010. Il convient de prévoir une combinaison équilibrée de mesures relatives à l'harmonisation ciblée, à la coopération administrative, au principe du pays d'origine et à l'incitation à l'élaboration de codes de conduite sur certaines questions. Cette coordination des législations nationales doit assurer un degré élevé d'intégration juridique communautaire et un haut niveau de protection des objectifs d'intérêt général, en particulier la protection des consommateurs, indispensable pour établir la confiance mutuelle entre les Etats membres.

7. Il convient de reconnaître l'importance du rôle des ordres professionnels et associations professionnelles dans la régulation des activités de services et dans l'élaboration des règles professionnelles.

8. La présente directive est cohérente avec les autres initiatives communautaires en cours relatives aux services, en particulier celles sur la compétitivité des services aux entreprises, la sécurité des services[43], et les travaux sur la mobilité des patients et les développements des soins de santé dans la Communauté. Elle est aussi cohérente avec les initiatives en cours en matière de marché intérieur, comme la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux promotions des ventes dans le marché intérieur[44], et celles sur la protection des consommateurs telles que la proposition de directive sur les pratiques commerciales déloyales[45] et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (« règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs »)[46].

9. Il convient d'exclure les services financiers du champ d'application de la présente directive étant donné que ces activités font actuellement l'objet d'un plan d'action spécifique visant à réaliser, comme la présente directive, un véritable marché intérieur des services. Ces services sont définis par la directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs et modifiant les directives 90/619/CEE du Conseil, 97/7/CE et 98/27/CE[47]. Cette directive définit un service financier comme tout service ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance, aux retraites individuelles, aux investissements et aux paiements.

---

[43] COM(2003) 313 final; JO C 299 du 10.12.2003, p. 1.
[44] COM(2002) 585 final.
[45] COM(2003) 356 final.
[46] COM(2003) 443 final.
[47] JO L 271 du 9.10.2002, p. 16.

10. Compte tenu de l'adoption en 2002 d'un ensemble d'instruments législatifs relatifs aux services et réseaux de communications électroniques, ainsi qu'aux ressources et services associés, qui a établi un cadre réglementaire pour faciliter l'accès à ces activités au sein du marché intérieur, notamment par la suppression de la plupart des régimes d'autorisation individuelle, il convient d'exclure les questions régies par ces instruments du champ d'application de la présente directive.

11. Compte tenu du fait que le traité prévoit des bases juridiques spécifiques en matière de fiscalité et des instruments communautaires déjà adoptés dans ce domaine, il convient d'exclure le domaine de la fiscalité du champ d'application de la présente directive à l'exception toutefois des dispositions relatives aux exigences interdites et à la libre circulation des services. L'harmonisation dans le domaine de la fiscalité a été réalisée notamment par la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme[48], la directive 90/434/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents[49], la directive 90/435/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents[50], la directive 2003/49/CE du Conseil du 3 juin 2003 concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents[51]. La présente directive ne vise donc pas à introduire de nouvelles règles ou de nouveaux régimes spécifiques en matière fiscale. Elle a uniquement pour objectif d'éliminer les restrictions, dont certaines sont de type fiscal, notamment à caractère discriminatoire, à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative aux articles 43 et 49 du traité. Le domaine de la TVA fait l'objet d'une harmonisation au niveau communautaire selon laquelle les prestataires ayant des activités transfrontalières peuvent être soumis à d'autres obligations que celles du pays dans lequel ils sont établis. Il est néanmoins souhaitable d'établir un système de guichet unique pour ces prestataires afin que toutes leurs obligations puissent être remplies à travers un portail électronique unique des administrations fiscales de leur propre Etat membre.

12. Compte tenu du fait que les services de transports font déjà l'objet d'un ensemble d'instruments communautaires spécifiques dans ce domaine, il convient d'exclure du champ d'application de la présente directive les services de

---

[48] JO L 145 du 13.6.1977, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2003/92/CE (JO L 260 du 11.10.2003, p. 8).
[49] JO L 225 du 20.8.1990, p. 1.
[50] JO L 225 du 20.8.1990, p. 6.
[51] JO L 157 du 26.6.2003, p. 49.

transports dans la mesure où ils sont régis par d'autres instruments communautaires fondés sur l'article 71 ou 80, paragraphe 2, du traité. En revanche, la présente directive s'applique aux services qui ne sont pas régis par des instruments spécifiques en matière de transports, tels que les transports de fonds ou les transports des personnes décédées.

13. Les activités de services font déjà l'objet d'un acquis communautaire important, notamment en ce qui concerne les professions réglementées, les services postaux, la radiodiffusion télévisuelle, les services de la société de l'information, ainsi que les services relatifs aux voyages, vacances et circuits à forfait. En outre, les activités de services sont aussi couvertes par d'autres instruments qui ne visent pas spécifiquement certains services comme ceux relatifs à la protection des consommateurs. La présente directive s'ajoute à cet acquis communautaire afin de le compléter. Lorsqu'une activité de service est déjà couverte par un ou plusieurs instruments communautaires, la présente directive et ces instruments s'appliquent ensemble, les exigences prévues par l'une s'ajoutant à celles prévues par les autres. Il convient de prévoir des dérogations et d’autres dispositions appropriées pour éviter les incompatibilités et assurer la cohérence avec ces instruments communautaires.

14. La notion de service recouvre des activités d'une grande variété et en constante évolution parmi lesquelles on retrouve les services aux entreprises tels que les services de conseil en management et gestion, les services de certification et d'essai, de maintenance, d'entretien et de sécurité des bureaux, les services de publicité ou liés au recrutement, y compris les agences de travail intérimaire, ou encore les services des agents commerciaux. La notion de service recouvre aussi les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs, tels que les services de conseil juridique ou fiscal, les service liés à l'immobilier, comme les agences immobilières, ou à la construction, y compris les services des architectes, ou encore le transport, la distribution, l'organisation des foires ou la location des voitures, les agences de voyage, les services de sécurité. La notion de service recouvre également les services aux consommateurs, tels que ceux dans le domaine du tourisme, y compris les guides touristiques, les services audiovisuels, les services de loisir, les centres sportifs et les parcs d'attraction, les services liés aux soins de santé et à la santé ou les services à domicile, comme le soutien aux personnes âgées. Ces activités peuvent concerner à la fois des services qui nécessitent une proximité entre prestataire et destinataire, des services qui impliquent un déplacement du destinataire ou du prestataire et des services qui peuvent être fournis à distance, y compris via l'Internet.

15. Conformément à la jurisprudence de la Cour relative aux articles 49 et suivants du traité, la notion de service recouvre toute activité économique normalement fournie contre rémunération sans que cela exige que le service soit payé par ceux qui en bénéficient et indépendamment des modalités de financement de la contrepartie économique qui fait l'objet de la rémunération. Ainsi constitue un service toute prestation par laquelle un prestataire participe à

la vie économique, indépendamment de son statut juridique, de ses finalités et du domaine d'action concerné.

16. La caractéristique de la rémunération fait défaut dans les activités que l'État accomplit sans contrepartie économique dans le cadre de sa mission dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire. Ces activités ne sont pas couvertes par la définition prévue à l'article 50 du traité et ne rentrent donc pas dans le champ d'application de la présente directive.

17 La présente directive ne concerne pas l'application des articles 28 à 30 du traité relatifs à la libre circulation des marchandises. Les restrictions interdites en vertu du principe du pays d'origine visent les exigences applicables à l'accès aux activités de services ou à leur exercice et non celles applicables aux biens en tant que tels.

18. La notion de prestataire recouvre toute personne physique ressortissante d'un Etat membre ou personne morale qui exerce une activité de services, soit en se prévalant de la liberté d'établissement, soit de la libre circulation des services. Ainsi la notion de prestataire ne se limite pas uniquement au cas où le service est fourni à travers les frontières dans le cadre de la libre circulation des services mais couvre aussi le cas où un opérateur s'établit dans un Etat membre pour y développer des activités de services. Par ailleurs, la notion de prestataire ne vise pas le cas des succursales de sociétés de pays tiers dans un Etat membre car, conformément à l'article 48 du traité, les libertés d'établissement et de circulation des services ne bénéficient qu'aux sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté.

19. Lorsqu'un opérateur se déplace dans un autre État membre pour y exercer une activité de service, il y a lieu de distinguer les situations relevant de la liberté d'établissement de celles couvertes par la libre circulation des services, en fonction du caractère temporaire de l'activité concernée. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le caractère temporaire des activités en cause est à apprécier non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, de sa périodicité ou de sa continuité. Le caractère temporaire de la prestation ne doit en tout cas pas exclure la possibilité pour le prestataire de services de se doter, dans l'État membre d'accueil, d'une certaine infrastructure (y compris un bureau, un cabinet ou une étude) dans la mesure où cette infrastructure est nécessaire aux fins de l'accomplissement de la prestation en cause.

20. La notion de régime d'autorisation recouvre, notamment, les procédures administratives par lesquelles sont octroyés des autorisations, licences, agréments ou concessions mais aussi l'obligation, pour pouvoir exercer l'activité, d'être inscrit à un ordre professionnel ou dans un registre, dans un rôle ou une base de données, d'être conventionné auprès d'un organisme ou d'obtenir une carte professionnelle. L'octroi d'une autorisation peut résulter non seulement d'une décision formelle, mais aussi d'une décision implicite découlant, par

exemple, du silence de l'autorité compétente ou du fait que l'intéressé doit attendre un accusé de réception d'une déclaration pour commencer l'activité concernée ou pour que cette dernière soit légale.

21. La notion de domaine coordonné recouvre toutes les exigences qui sont applicables à l'accès aux activités de services ou à leur exercice, en particulier celles qui sont prévues par les dispositions législatives, réglementaires et administratives de chaque Etat membre, qu'elles relèvent ou non d'un domaine harmonisé au niveau communautaire, qu'elles aient un caractère général ou spécifique et quel que soit le domaine juridique auquel elles appartiennent selon le droit national.

22. Une des difficultés fondamentales rencontrées en particulier par les PME dans l'accès aux activités de services et leur exercice réside dans la complexité, la longueur et l'insécurité juridique des procédures administratives. Pour cette raison, à l'instar de certaines initiatives de modernisation et de bonnes pratiques administratives au niveau communautaire ou national, il convient d'établir des principes de simplification administrative, notamment par l'introduction coordonnée au niveau communautaire du système du guichet unique, par la limitation de l'obligation d'autorisation préalable aux cas où cela est indispensable et par l'introduction du principe de l'autorisation tacite des autorités compétentes après l'expiration d'un certain délai. Une telle action de modernisation, tout en assurant les exigences de transparence et de mise à jour des informations relatives aux opérateurs, vise à éliminer les retards, les coûts et les effets dissuasifs qui découlent, par exemple, de démarches non nécessaires ou excessivement complexes et onéreuses, de la duplication des opérations, du formalisme dans la présentation de documents, du pouvoir discrétionnaire de la part des instances compétentes, de délais indéterminés ou excessivement longs, d'une durée de validité limitée de l'autorisation octroyée ou de frais et sanctions disproportionnés. De telles pratiques ont des effets dissuasifs particulièrement importants à l'égard des prestataires souhaitant développer leurs activités dans d'autres Etats membres et nécessitent une modernisation coordonnée au sein d'un marché intérieur élargi à vingt-cinq Etats membres.

23. Afin de faciliter l'accès aux activités de services et leur exercice dans le marché intérieur, il convient d'établir un objectif, commun à tous les Etats membres, de simplification administrative et de prévoir des dispositions concernant notamment les guichets uniques, le droit à l'information, les procédures par voie électronique et l'encadrement des régimes d'autorisation. D'autres mesures prises au niveau national pour répondre à cet objectif peuvent consister à réduire le nombre de procédures et formalités applicables aux activités de service en s'assurant qu'elles sont indispensables pour réaliser un objectif d'intérêt général et qu'elles ne font pas double emploi entre elles quant à leur contenu ou leurs finalités.

24. Dans un but de simplification administrative, il convient de ne pas imposer de manière générale des exigences de forme, telles que la traduction certifiée conforme, sauf dans le cas où cela est objectivement justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la protection des travailleurs. Il convient aussi de garantir qu'une autorisation donne normalement accès à une activité de services, ou à son exercice, sur l'ensemble du territoire national, à moins qu'une autorisation propre à chaque établissement, par exemple pour chaque implantation de grandes surfaces commerciales, soit objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général telle que la protection de l'environnement urbanistique.

25. Il convient de prévoir un guichet unique ayant pour fonction d'assurer que chaque prestataire a un interlocuteur unique auprès duquel il peut accomplir toutes les procédures et formalités. Le nombre de ces guichets uniques par Etat membre peut varier selon les compétences régionales ou locales ou selon les activités concernées. En effet, la création de ces guichets uniques n'interfère pas dans la répartition des attributions entre autorités compétentes au sein de chaque système national. Lorsque plusieurs autorités au niveau régional ou local sont compétentes, l'une d'entre elles peut assurer le rôle de guichet unique et de coordinateur à l'égard des autres autorités. Les guichets uniques peuvent être constitués non seulement par des autorités administratives mais également par des chambres de commerce ou des métiers ou des ordres professionnels ou des organismes privés auxquels un Etat membre a décidé de confier cette fonction. Les guichets uniques ont vocation à jouer un rôle important d'assistance au prestataire soit en tant qu'autorité directement compétente pour délivrer les actes nécessaires pour l'accès à une activité de service soit en tant qu'intermédiaire entre le prestataire et ces autorités directement compétentes. La Commission, dans sa recommandation du 22 avril 1997 concernant l'amélioration et la simplification de l'environnement des entreprises en phase de démarrage[52], avait déjà invité les Etats membres à introduire des points de contact pour simplifier les formalités.

26. La mise en place d'un système de procédures et de formalités effectuées par voie électronique dans un horizon raisonnablement rapproché constitue la condition *sine qua non* de la simplification administrative en matière d'activités de services, au bénéfice des prestataires, des destinataires et des autorités compétentes. La réalisation d'une telle obligation de résultat peut nécessiter l'adaptation des législations nationales et autres règles applicables aux services. Le fait que ces mêmes procédures et formalités doivent pouvoir être effectuées à distance nécessite en particulier que les Etats membres s'assurent qu'elles puissent être accomplies au niveau transfrontalier. Cette obligation de résultat ne vise pas les procédures ou formalités qui, par nature, sont impossibles à dématérialiser.

---

[52] JO L 145 du 5.6.1997, p. 29.

27. La possibilité d'avoir accès à une activité de service ne peut être subordonnée à l'obtention d'une autorisation de la part des autorités compétentes que si un tel acte répond aux critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Cela signifie, en particulier, qu'une autorisation n'est admissible que lorsqu'un contrôle *a posteriori* ne serait pas efficace compte tenu de l'impossibilité de constater *a posteriori* les défauts des services concernés et compte tenu des risques et dangers qui résulteraient de l'absence de contrôle *a priori*. Ces dispositions de la directive ne peuvent justifier des régimes d'autorisation qui sont par ailleurs interdits par d'autres instruments communautaires, tels que la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques[53] ou la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (directive sur le commerce électronique)[54]. Les résultats du processus d'évaluation mutuelle permettront de déterminer au niveau communautaire les types d'activités pour lesquelles les régimes d'autorisation devraient être supprimés.

28. Dans le cas où le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques, par exemple pour l'octroi de fréquences radio analogique ou pour l'exploitation d'une infrastructure hydroélectrique, une procédure de sélection entre plusieurs candidats potentiels doit être prévue, dans le but de développer, par le jeu de la libre concurrence, la qualité et les conditions d'offre des services à la disposition des utilisateurs. Il est nécessaire qu'une telle procédure respecte les garanties de transparence et d'impartialité et que l'autorisation ainsi octroyée n'ait pas une durée excessive, ne soit pas renouvelée automatiquement et ne prévoie aucun avantage pour le prestataire sortant. En particulier, la durée de l'autorisation octroyée doit être fixée de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements et une rémunération équitable des capitaux investis. Les cas où le nombre d'autorisations est limité pour des raisons autres que la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques restent en tout état de cause soumis au respect des autres dispositions en matière de régime d'autorisation prévues par la présente directive.

29. Les raisons impérieuses d'intérêt général auxquelles se réfèrent certaines dispositions d'harmonisation de la présente directive sont celles qui ont été reconnues par la jurisprudence de la Cour relative aux articles 43 et 49 du traité, notamment la protection des consommateurs, des destinataires de services, des travailleurs ou de l'environnement urbanistique.

---

[53] JO L 13 du 19.1.2000, p. 12.
[54] JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

30. En vue de créer un véritable marché intérieur des services, il est nécessaire de supprimer les restrictions à liberté d'établissement et à la libre circulation des services qui figurent encore dans les législations de certains Etats membres et qui sont incompatibles avec respectivement les articles 43 et 49 du traité. Les restrictions interdites affectent particulièrement le marché intérieur des services et doivent être démantelées d'une manière systématique le plus rapidement possible.

31. Conformément à la jurisprudence de la Cour, la liberté d'établissement implique notamment le principe de l'égalité de traitement qui interdit non seulement toute discrimination fondée sur la nationalité d'un Etat membre mais également toute discrimination indirecte fondée sur d'autres critères qui sont susceptibles d'aboutir en fait au même résultat. Ainsi, l'accès à une activité de services ou son exercice dans un Etat membre, tant à titre principal que secondaire, ne saurait être subordonné à des critères tels que le lieu d'établissement, de résidence, de domicile ou de prestation principale d'une activité. De même, un Etat membre ne saurait entraver la capacité juridique et la capacité d'ester en justice des sociétés constituées conformément à la législation d'un autre Etat membre et sur le territoire duquel elles ont leur établissement principal. Ou encore, un Etat membre ne saurait prévoir une forme d'avantage pour les prestataires présentant un lien particulier avec un contexte socio-économique national ou local, ni limiter en fonction du lieu d'établissement du prestataire la faculté de ce dernier d'acquérir, d'exploiter ou d'aliéner des droits et des biens ou d'accéder aux diverses formes de crédit et de logement dans la mesure où ces facultés sont utiles à l'accès à son activité ou à son exercice effectif.

32. L'interdiction des tests économiques comme condition préalable à l'octroi d'une autorisation vise les tests économiques en tant que tels, et non les autres exigences objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection de l'environnement urbanistique. Cette interdiction ne concerne pas l'exercice des compétences des autorités chargées de l'application du droit de la concurrence.

33. Afin de coordonner la modernisation des réglementations nationales au regard des exigences du marché intérieur, il convient d'évaluer certaines exigences nationales non discriminatoires qui, de par leurs caractéristiques, sont susceptibles de restreindre sensiblement voire d'empêcher l'accès à une activité ou de l'exercer au titre de la liberté d'établissement. Les Etats membres doivent, pendant la période de transposition de la directive, s'assurer que de telles exigences sont nécessaires et proportionnelles et, le cas échéant, les supprimer ou les modifier. Par ailleurs, ces exigences doivent en tout état de cause être compatibles avec le droit communautaire de la concurrence.

34. Parmi les restrictions à examiner figurent les régimes nationaux qui, pour des raisons autres que celles afférentes aux qualifications professionnelles, réservent l'accès à des activités telles que les jeux de hasard à des prestataires

particuliers. De même, doivent être examinées les exigences telles que les régimes prévoyant une obligation de diffuser ("must carry") applicables aux câblo-opérateurs qui, en imposant à un prestataire de service intermédiaire l'obligation de donner accès à certains services de prestataires particuliers, affectent son libre choix, les possibilités d'accès des programmes radiodiffusés et le choix des destinataires finaux.

35. Il convient que les dispositions de la présente directive concernant la liberté d'établissement ne s'appliquent que dans la mesure où les activités en cause sont ouvertes à la concurrence et donc n'obligent pas les Etats membres à abolir les monopoles existants, notamment pour les loteries, ou à privatiser certains secteurs.

36. Le fait que la présente directive fixe un certain nombre d'exigences que les Etats membres doivent supprimer ou évaluer pendant la période de transposition est sans préjudice des recours en manquement contre un Etat membre pour violation des articles 43 ou 49 du traité.

37. Afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la libre circulation des services et de garantir aux destinataires et aux prestataires qu'ils puissent utiliser et fournir des services dans l'ensemble de la Communauté sans considération de frontières, il convient de poser le principe selon lequel un prestataire ne doit être soumis, en principe, qu'à la loi du pays dans lequel il est établi. Ce principe est indispensable pour permettre aux prestataires, en particulier les PME, d'exploiter en toute sécurité juridique les opportunités offertes par le marché intérieur. En facilitant ainsi la libre circulation des services entre Etats membres, ce principe, combiné avec les mesures d'harmonisation et d'assistance mutuelle, permet aussi aux destinataires d'avoir accès à un plus grand choix de services de qualité provenant d'autres Etats membres. Ce principe doit être accompagné par un mécanisme d'assistance au destinataire pour lui permettre, notamment, d'être informé sur la loi des autres Etats membres et par une harmonisation des règles sur la transparence des activités de services.

38. Il est aussi nécessaire de garantir que le contrôle des activités de services se fasse à la source, c'est-à-dire par les autorités compétentes de l'Etat membre dans lequel le prestataire est établi. Les autorités compétentes du pays d'origine sont les mieux placées pour assurer l'efficacité et la continuité du contrôle du prestataire et pour veiller à protéger non seulement les destinataires de leur propre pays mais aussi ceux des autres Etats membres. Cette responsabilité communautaire de l'Etat membre d'origine dans la surveillance des activités du prestataire indépendamment du lieu de destination du service doit être posée clairement afin d'établir la confiance mutuelle entre les Etats membres dans la régulation des activités de services. La détermination de la compétence des tribunaux ne relève pas de la présente directive mais du règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale[55] ou

[55] JO L 12 du 16.1.2001, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par l'acte d'adhésion de 2003.

d'autres instruments communautaires tels que la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service[56].

39. En complément du principe de l'application de la loi et du contrôle du pays d'origine, il convient de poser le principe selon lequel les Etats membres ne peuvent pas restreindre les services provenant d'un autre Etat membre.

40. Il convient de prévoir que l'application de la loi du pays d'origine ne peut être écartée que dans les domaines couverts par les dérogations, générales ou transitoires. Ces dérogations sont nécessaires pour tenir compte du degré d'intégration du marché intérieur ou de certains instruments communautaires relatifs aux services qui prévoient qu'un prestataire est soumis à l'application d'une autre loi que celle de l'Etat membre d'origine. En outre, à titre exceptionnel, des mesures à l'encontre d'un prestataire donné peuvent être également prises dans certains cas individuels et selon certaines conditions de fond et de procédure strictes. Afin de garantir la sécurité juridique indispensable pour encourager les PME à offrir leurs services dans les autres Etats membres, ces dérogations doivent être limitées au strict nécessaire. En particulier, ces dérogations ne peuvent être appliquées que pour des raisons liées à la sécurité des services, à l'exercice d'une profession de la santé ou à la protection de l'ordre public, notamment les aspects liés à la protection des mineurs, et dans la mesure où les dispositions nationales dans ces domaines ne sont pas harmonisées. En outre, toute restriction à la libre circulation des services ne pourra bénéficier d'une exception que si elle est conforme aux droits fondamentaux qui, selon une jurisprudence constante de la Cour, font partie intégrante des principes généraux du droit inscrits dans l'ordre juridique communautaire.

41. Dans le cas d'un déplacement du prestataire dans un Etat membre autre que l'Etat membre d'origine, il convient de prévoir une assistance mutuelle entre ces deux Etats qui permet au premier de procéder à des vérifications, inspections et enquêtes à la demande de l'Etat membre d'origine ou de faire, de sa propre initiative, de telles vérifications s'il s'agit uniquement de constatations factuelles. En outre, dans le cas d'un détachement des travailleurs, l'Etat membre de détachement peut prendre des mesures à l'encontre d'un prestataire établi dans un autre Etat membre pour assurer le respect des conditions d'emploi et de travail applicables en vertu de la directive 96/71/CE.

42. Il convient de déroger au principe du pays d'origine pour les services qui font l'objet d'un régime d'interdiction totale dans l'Etat membre dans lequel se déplace le prestataire si ce régime est objectivement justifié par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, ou de santé publique. Cette dérogation est limitée aux interdictions totales et ne couvre pas les régimes nationaux qui, sans interdire totalement une activité, en réservent l'exercice à un ou plusieurs opérateurs particuliers ou qui interdisent l'exercice d'une activité sans autorisation préalable. En effet, dès lors qu'un Etat membre permet une activité

[56] JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

tout en la réservant à certains opérateurs, cette activité n'est pas soumise à une interdiction totale et n'est donc pas considérée, en tant que telle, comme contraire à l'ordre public, la sécurité publique, ou la santé publique. En conséquence, il ne serait pas justifié qu'une telle activité soit soustraite au régime général de la directive.

43. Il n'y a pas lieu d'appliquer le principe du pays d'origine à l'égard des exigences spécifiques de l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace qui sont inhérentes aux caractéristiques particulières du lieu où le service est presté et dont le respect est indispensable pour assurer le maintien de l'ordre public, de la sécurité publique, de la santé publique ou la protection de l'environnement. Une telle dérogation vise, notamment, les autorisations d'occuper ou d'utiliser la voie publique, les exigences relative à l'organisation d'événements publics, ou les exigences relatives à la sécurité des chantiers.

44. L'exclusion du principe du pays d'origine en matière d'immatriculation de véhicules pris en leasing dans un Etat membre autre que celui d'utilisation résulte de la jurisprudence de la Cour qui a admis qu'un Etat membre peut soumettre à une telle obligation les véhicules utilisés sur son territoire, dans des conditions qui sont proportionnelles. Une telle exclusion ne couvre pas la location à titre occasionnel ou temporaire.

45. Un certain nombre de directives concernant des contrats conclus par les consommateurs sont déjà adoptées au niveau communautaire. Ces directives suivent toutefois l'approche de l'harmonisation minimale. Afin de réduire autant que possible les divergences entre les règles de protection des consommateurs dans l'ensemble de l'Union, qui créent une fragmentation du marché intérieur préjudiciable aux consommateurs et aux entreprises, la Commission a annoncé, dans sa communication sur la stratégie pour la politique des consommateurs 2002 - 2006[57], qu'une des priorités-clés pour la Commission consisterait à proposer une harmonisation complète. En plus elle a insisté dans son plan d'action « Un droit européen des contrats plus cohérent »[58] sur la nécessité d'une plus grande convergence du droit européen de la consommation qui impliquerait notamment un réexamen du droit des contrats conclus avec les consommateurs existant, afin de supprimer des incohérences résiduelles, de combler les lacunes et de simplifier la législation.

46. Il est opportun d'appliquer le principe du pays d'origine dans les domaines des contrats conclus par les consommateurs ayant pour objet la fourniture de services seulement dans la mesure où des directives communautaires prévoient une harmonisation complète, parce que dans ces cas les niveaux de protection des consommateurs sont équivalents. La dérogation au principe du pays d'origine relative à la responsabilité non contractuelle du prestataire en cas d'accident survenu dans le cadre de son activité à une personne

---

[57] JO C 137 du 8.6.2002, p. 2.
[58] JO C 63 du 15.3.2003, p. 1.

dans l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace vise les dommages physiques ou matériels subis par une personne lors d'un accident.

47. Il convient de laisser la possibilité aux Etats membre de prendre à titre exceptionnel des mesures dérogeant au principe du pays d'origine à l'égard d'un prestataire établi dans un autre Etat membre dans des cas individuels et pour certaines raisons telles que la sécurité des services. Une telle possibilité ne pourra être utilisée qu'en l'absence d'une harmonisation communautaire. Par ailleurs, cette possibilité ne permet pas de prendre des mesures restrictives dans des domaines où d'autres directives interdisent toute dérogation à la libre circulation des services, telles que la directive 1999/93/CE ou la directive 98/84/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 1998 concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel[59], ni d'étendre ou de limiter les possibilités de dérogation prévues dans d'autres directives telles que la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle[60] ou la directive 2000/31/CE.

48. Les restrictions à la libre circulation des services contraires à la présente directive peuvent découler non seulement des mesures prises à l'encontre des prestataires mais également des multiples entraves à l'utilisation des services par les destinataires et en particulier par les consommateurs. La présente directive indique à titre d'exemple certains types de restrictions à l'encontre d'un destinataire qui souhaite utiliser un service fourni par un prestataire établi dans un autre Etat membre.

49. Conformément aux règles du traité en matière de libre circulation des services, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour, les discriminations sur la base de la nationalité ou sur la base de la résidence nationale ou locale du destinataire sont interdites. Il peut s'agir notamment de l'obligation imposée aux seuls ressortissants d'un autre Etat membre de fournir des documents originaux, des copies certifiées conformes, un certificat de nationalité ou des traductions officielles des documents, afin de pouvoir bénéficier d'un service ou de certains avantages tarifaires. Toutefois, l'interdiction des exigences discriminatoires n'empêche pas que des avantages, notamment tarifaires, puissent être réservés à certains destinataires s'ils sont fondés sur des critères objectifs légitimes, par exemple le lien direct avec les contributions versées par ces destinataires.

50. La réalisation effective d'un espace sans frontières intérieures exige que les citoyens communautaires ne soient pas empêchés de bénéficier d'un service, pourtant accessible techniquement sur le marché, ou soumis à des conditions et tarifs différents, en raison de leur nationalité ou de leur lieu de résidence. La persistance de telles discriminations à l'égard des destinataires de services

---

[59] JO L 320 du 28.11.1998, p. 54.

[60] JO L 298 du 17.10.1989, p. 23. Directive modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 202 du 30.7.1997, p. 60).

souligne pour le citoyen communautaire l'absence d'un réel marché intérieur des services et, d'une manière plus générale, affecte l'intégration entre les peuples européens. Le principe de non-discrimination au sein du marché intérieur implique que l'accès d'un destinataire, notamment d'un consommateur, à un service offert au public ne saurait être nié ou rendu plus difficile en raison du critère de la nationalité ou du lieu de résidence du destinataire contenu dans les conditions générales mises à la disposition du public. Cela ne porte pas atteinte à la possibilité de prévoir, dans ces conditions générales, des tarifs et des conditions variables pour la prestation d'un service justifiés directement par des facteurs objectifs, tels que les coûts supplémentaires effectifs résultant de la distance, les caractéristiques techniques de la prestation, les différentes conditions du marché ou les risques supplémentaires liés à des réglementations différentes de celles de l'Etat membre d'origine.

51. Conformément aux principes établis par la jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation des services et sans mettre en danger l'équilibre financier de la sécurité sociale des Etats membres, une plus grande sécurité juridique, en ce qui concerne le remboursement des soins de santé, doit être apportée aux patients, qui, en tant que destinataires, bénéficient de la libre circulation des services ainsi qu'aux professionnels de la santé et aux responsables de la sécurité sociale.

52. Le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté[61] s'applique pleinement, notamment en ce qui concerne les dispositions en matière d'affiliation au système de sécurité sociale, aux travailleurs salariés ou non salariés qui fournissent ou participent à une prestation de service.

53. L'article 22 du règlement (CEE) n° 1408/71 qui concerne l'autorisation pour la prise en charge des soins de santé fournis dans un autre Etat membre contribue, ainsi que l'a souligné la jurisprudence de la Cour, à faciliter la libre circulation des patients et la prestation de services médicaux transfrontaliers. Cette disposition vise, en effet, à garantir aux assurés sociaux munis d'une autorisation un accès aux soins dans les autres Etats membres dans des conditions de prise en charge aussi favorables que celles dont bénéficient les assurés sociaux qui relèvent de la législation de ces derniers. Elle confère ainsi aux assurés sociaux des droits qu'ils ne posséderaient pas autrement et se présente comme une modalité d'exercice de la libre circulation des services. Cette disposition, en revanche, n'a pas pour objet de réglementer, et dès lors n'empêche nullement, le remboursement aux tarifs en vigueur dans l'Etat membre d'affiliation des frais engagés à l'occasion de soins fournis dans un autre Etat membre, même en l'absence d'autorisation préalable.

---

[61] JO L 149 du 5.7.1971, p. 2. Règlement modifié en dernier lieu par l’acte d’adhésion de 2003.

54. Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation des services, l'exigence d'une autorisation préalable à la prise en charge financière par le système de sécurité sociale d'un Etat membre de soins non hospitaliers fournis dans un autre Etat membre doit être supprimée et les Etats membres doivent adapter leur législation à cet égard. Dans la mesure où la prise en charge de ces soins s'effectue dans les limites de la couverture garantie par le régime d'assurance maladie de l'Etat membre d'affiliation, cette suppression n'est pas de nature à perturber gravement l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale. Conformément à la jurisprudence de la Cour, les conditions auxquelles les Etats membres soumettent sur leur territoire l'octroi des soins non hospitaliers demeurent applicables en cas de soins fournis dans un Etat membre autre que celui d'affiliation, dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire. De même, conformément à la jurisprudence de la Cour, les régimes d'autorisation pour la prise en charge des soins dans un autre Etat membre doivent respecter les dispositions sur les conditions d'octroi des autorisations et sur les procédures d'autorisation prévues par la présente directive.

55. Conformément à la jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation des services, un système d'autorisation préalable à la prise en charge financière de soins hospitaliers dispensés dans un autre Etat membre apparaît justifié au regard de la nécessité d'assurer la planification du nombre des infrastructures hospitalières, de leur répartition géographique, de leur aménagement et des équipements dont elles sont pourvues ou encore de la nature des services médicaux qu'elles sont à même d'offrir. Une telle planification poursuit l'objectif de garantir sur le territoire de chaque Etat membre une accessibilité suffisante et permanente à une gamme équilibrée de soins hospitaliers de qualité et participe d'une volonté d’assurer une maîtrise des coûts et d'éviter, dans la mesure du possible, tout gaspillage de ressources financières, techniques et humaines. Conformément à la jurisprudence de la Cour, la notion de soins hospitaliers doit faire l'objet d'une définition objective et un système d'autorisation préalable doit être proportionnel à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

56. L'article 22 du règlement (CEE) n° 1408/71 prévoit les circonstances dans lesquelles il est exclu que l'institution nationale compétente puisse refuser l'autorisation sollicitée sur le fondement de cet article. Les Etats membres ne peuvent refuser l'autorisation lorsque les soins hospitaliers, quand ils sont dispensés sur leur territoire, sont couverts par leur système de sécurité sociale, et qu'un traitement identique ou présentant le même degré d'efficacité ne peut pas être obtenu en temps opportun sur leur territoire dans les conditions prévues par leur système de sécurité sociale. Conformément à la jurisprudence de la Cour, la condition relative au délai acceptable doit être appréciée au regard de l'ensemble des circonstances caractérisant chaque cas concret, en tenant dûment compte non seulement de la situation médicale du patient au moment où l'autorisation est

sollicitée mais également de ses antécédents et de l'évolution probable de la maladie.

57. La prise en charge financière, par les systèmes de sécurité sociale des Etats membres, des soins de santé dispensés dans un autre Etat membre ne doit pas être inférieure à celle prévue par leur système de sécurité sociale pour les soins de santé dispensés sur leur territoire. Conformément à la jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation des services, en l'absence d'autorisation, le remboursement de soins non hospitaliers selon les barèmes de l'Etat d'affiliation n'aurait pas d'incidence significative sur le financement de son système de sécurité sociale. Dans le cas où une autorisation a été octroyée, dans le cadre de l'article 22 du règlement (CEE) n° 1408/71, la prise en charge financière des frais exposés s'effectue selon les tarifs de l'Etat membre de prestation. Cependant, si le niveau de couverture est inférieur à celui dont le patient aurait bénéficié s'il avait reçu ces mêmes soins dans son Etat membre d'affiliation, alors ce dernier doit compléter la prise en charge à hauteur du tarif qu'il aurait appliqué dans ce cas.

58. En ce qui concerne le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services dans un autre Etat membre que l'Etat membre d'origine, il convient de clarifier la répartition des rôles et des tâches entre l'Etat membre d'origine et l'Etat membre de détachement afin de faciliter la libre circulation des services. La présente directive n'a pas pour objet de traiter des questions de droit du travail en tant que telles. Cette répartition des tâches et la détermination des formes que doit prendre la coopération entre l'Etat membre d'origine et l'Etat membre de détachement permet de faciliter l'exercice de la libre circulation des services, en particulier en supprimant certaines procédures administratives disproportionnées, tout en améliorant le contrôle du respect des conditions d'emploi et de travail conformément à la directive 96/71/CE.

59. Afin d'éviter les formalités administratives discriminatoires ou disproportionnées, particulièrement dissuasives pour les PME, il doit être interdit à l'Etat membre de détachement de subordonner le détachement au respect d'exigences telles que l'obligation de demander une autorisation auprès de ses autorités. L'obligation de faire une déclaration auprès des autorités de l'Etat membre de détachement doit aussi être interdite. Toutefois, une telle obligation doit pouvoir être maintenue jusqu'au 31 décembre 2008 en ce qui concerne les activités dans le domaine de la construction visées à l'annexe de la directive 96/71/CE. A cet égard, l'amélioration de la coopération administrative entre Etats membres afin de faciliter les contrôles fait l'objet des travaux du groupe d'experts nationaux sur la mise en œuvre de cette directive. Par ailleurs, en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail autres que celles visées par la directive 96/71/CE, l'Etat membre de détachement, en vertu du principe de libre circulation des services posé par la directive, ne doit pas pouvoir prendre de mesures restrictives à l'encontre d'un prestataire établi dans un autre Etat membre.

60. La libre circulation de services inclut le droit pour un prestataire de services de détacher son personnel même s'il s'agit de personnes qui ne sont pas des citoyens de l'Union, mais des ressortissants d'un Etat tiers légalement présents dans l'Etat membre d'origine et ayant un emploi régulier. Il convient de prévoir que l'Etat membre d'origine soit soumis à l'obligation de veiller à ce que le travailleur détaché ressortissant d'un pays tiers remplisse les conditions de résidence et d'emploi régulier prescrites dans sa législation, y compris en matière de sécurité sociale. Il convient de prévoir que l'Etat membre de détachement ne peut pas soumettre le travailleur ou le prestataire à des contrôles préventifs, en particulier en ce qui concerne les titres d'entrée ou de séjour, sauf dans certains cas, ou les permis de travail, ou ne peut pas imposer des obligations telles que celles d'avoir un contrat de travail à durée indéterminée ou un emploi antérieur dans l'État membre d'origine du prestataire.

61. Après l'adoption du règlement (CE) n° 859/2003 du Conseil du 14 mai 2003 visant à étendre les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 et du règlement (CEE) n° 574/72 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité[62], les ressortissants des pays tiers sont couverts par le système de coopération relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté établi par le règlement (CEE) n° 1408/71 et qui prévoit l'application des règles du pays d'affiliation du travailleur au régime de sécurité sociale.

62. Parmi les moyens par lesquels le prestataire peut rendre facilement accessibles au destinataire les informations qu'il est tenu de rendre disponibles, il convient de prévoir la communication de son adresse électronique, y inclus de son site web. Par ailleurs, l'obligation de présenter certaines informations dans les documents d'informations des prestataires présentant de manière détaillée leurs services ne doit pas concerner les communications commerciales à caractère général, telle que la publicité, mais doit viser plutôt les brochures qui font une description détaillée des services proposés, y compris les documents qui sont sur un site web.

63. Tout prestataire qui fournit des services présentant un risque particulier pour la santé ou la sécurité ou un risque financier particulier pour le destinataire doit être couvert par une assurance responsabilité professionnelle appropriée ou une garantie équivalente ou comparable, ce qui implique notamment qu‘il doit être assuré de manière adéquate pour le service qu'il fournit également dans un ou plusieurs Etats membres autres que l'Etat membre d'origine.

64. Il convient de supprimer les interdictions totales des communications commerciales pour les professions réglementées, cette suppression ne concernant pas les interdictions relatives au contenu d'une communication commerciale mais celles qui, de manière générale et pour une profession donnée, interdisent une ou plusieurs formes de communication commerciale, par exemple toute publicité

[62] JO L 124 du 20.5.2003, p. 1.

dans un média donné ou dans certains d'entre eux. En ce qui concerne le contenu et les modalités des communications commerciales, il convient d'inciter les professionnels à élaborer, dans le respect du droit communautaire, des codes de conduite au niveau communautaire.

65. Afin d'améliorer la transparence et de favoriser des appréciations fondées sur des critères comparables quant à la qualité des services offerts et fournis aux destinataires, il est important que les informations sur la signification des labels et autres marques distinctifs relatifs à ces services soient facilement accessibles. Une telle obligation de transparence revêt une importance particulière dans des domaines tels que le tourisme, en particulier l'hôtellerie, pour lesquels l'utilisation de systèmes de classement est très répandue. Par ailleurs, il convient d'examiner dans quelle mesure la normalisation européenne peut être utile pour faciliter la compatibilité et la qualité des services. Les normes européennes sont élaborées par les organismes européens de normalisation, CEN, CENELEC et ETSI. Si cela est nécessaire, la Commission peut, conformément aux procédures prévues par la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information[63], donner un mandat pour l'élaboration de normes européennes spécifiques.

66. Le développement d'un réseau d'autorités des Etats membres pour la protection des consommateurs, qui fait l'objet de la proposition de règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs, est complémentaire de la coopération prévue dans la présente directive. En effet, l'application de la législation en matière de protection des consommateurs dans les situations transfrontalières, en particulier au regard du développement des nouvelles pratiques de marketing et de distribution, ainsi que le besoin de supprimer certains obstacles particuliers à la coopération dans ce domaine, nécessitent un degré plus élevé de coopération entre Etats membres. En particulier, il est nécessaire, dans ce domaine, de s'assurer que les Etats membres exigent la cessation de pratiques illégales d'opérateurs sur leur territoire qui ciblent les consommateurs dans un autre Etat membre.

67 Il convient de prévoir que les Etats membres, en collaboration avec la Commission, encouragent l'élaboration par les parties intéressées de codes conduite au niveau communautaire visant en particulier à promouvoir la qualité des services et prenant en compte les particularités propres à chaque profession. Les codes de conduite doivent respecter le droit communautaire, en particulier le droit de la concurrence.

68. La présente directive ne préjuge pas d'initiatives futures, qu'elles soient législatives ou non législatives, dans le domaine de la protection des consommateurs.

---

[63] JO L 204 du 21.7.1998, p. 37. Directive modifiée en dernier lieu par l'acte d'adhésion de 2003.

69. L'absence de réaction de la Commission dans le cadre de la procédure d'évaluation mutuelle prévue par la présente directive ne préjuge pas de la compatibilité avec le droit communautaire des exigences nationales faisant l'objet des rapports des Etats membres.

70. La directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs[64] rapproche les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives aux actions en cessation visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs inclus dans les directives énumérées dans son annexe. Afin de permettre de telles actions en cessation en cas d'infraction contraire à la présente directive qui porte atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs, il convient de modifier l'annexe de la directive 98/27/CE en conséquence.

71. Etant donné que les objectifs de l'action envisagée, à savoir l'élimination des obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services dans les Etats membres et la libre circulation des services entre Etats membres, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc en raison des dimensions de l'action être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et en particulier aux articles 8, 15, 21 et 47.

72. Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en oeuvre de la présente directive en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission[65],

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

---

[64] JO L 166 du 11.6.1998, p. 51. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 271 du 9.10.2002, p. 16).

[65] JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

Chapitre I

Dispositions générales

Article premier

Objet

La présente directive établit les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services ainsi que la libre circulation des services.

Article 2

Champ d'application

1. La présente directive s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un Etat membre.

2. La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes :

a) les services financiers tels que définis à l'article 2, point b), de la directive 2002/65/CE;

b) les services et réseaux de communications électroniques ainsi que les ressources et services associés pour ce qui concerne les matières régies par les directives du Parlement européen et du Conseil 2002/19/CE[66], 2002/20/CE[67], 2002/21/CE[68], 2002/22/CE[69] et 2002/58/CE[70];

c) les services de transports dans la mesure où ils sont régis par d'autres instruments communautaires fondés sur l'article 71 ou sur l'article 80, paragraphe 2, du traité.

3. La présente directive ne s'applique pas dans le domaine de la fiscalité, à l'exception des articles 14 et 16 dans la mesure où les restrictions qui y sont visées ne sont pas régies par un instrument communautaire d'harmonisation fiscale.

Article 3

Relation avec les autres dispositions du droit communautaire

Les Etats membres appliquent les dispositions de la présente directive dans le respect des règles du traité régissant le droit d'établissement et la libre circulation des services.

---

[66] JO L 108 du 24.4.2002 p. 7.
[67] JO L 108 du 24.4.2002 p. 21.
[68] JO L 108 du 24.4.2002 p. 33.
[69] JO L 108 du 24.4.2002 p. 51.
[70] JO L 201 du 31.7.2002 p. 37.

L'application de la présente directive n'exclut pas l'application des dispositions des autres instruments communautaires concernant les services qu'elles régissent.

Article 4

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

1)"service" : toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité consistant à fournir une prestation qui fait l'objet d'une contrepartie économique;

2)"prestataire" : toute personne physique ressortissante d'un Etat membre ou personne morale qui offre ou qui fournit un service;

3)"destinataire" : toute personne physique ou morale qui, à des fins professionnelles ou non, utilise, ou souhaite utiliser, un service;

4)"Etat membre d'origine" : l'Etat membre sur le territoire duquel le prestataire du service concerné a son établissement;

5)"établissement" : exercice effectif d'une activité économique visée à l'article 43 du traité au moyen d'une installation stable du prestataire pour une durée indéterminée;

6)"régime d'autorisation" : toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice;

7)"exigence" : toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels, ou des règles collectives d'associations ou d'organismes professionnels adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique;

8)"autorité compétente" : tout organe ou toute instance ayant, dans un Etat membre, un rôle de contrôle ou de régulation des activités de services, notamment, les autorités administratives, les ordres professionnels, et les associations ou organismes professionnels qui, dans le cadre de leur autonomie juridique, réglementent de façon collective l'accès aux activités de services ou leur exercice;

9)"domaine coordonné" : toute exigence applicable à l'accès aux activités de services ou à leur exercice;

10)"soins hospitaliers" : soins médicaux qui ne peuvent être délivrés qu'au sein d'une structure médicale et qui nécessitent, en principe, l'hébergement de la personne qui les reçoit au sein de cette structure; l'appellation, l'organisation et le mode de financement de la structure médicale en cause sont indifférents aux fins de la qualification des soins en question;

11)"Etat membre de détachement" : l'Etat membre sur le territoire duquel un prestataire détache un travailleur afin d'y fournir son service;

12)"emploi régulier" : l'activité salariée du travailleur effectuée en conformité avec les dispositions nationales de l'Etat membre d'origine du prestataire;

13)"profession réglementée" : une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives à la possession de qualifications professionnelles déterminées;

14)"communication commerciale" : toute forme de communication destinée à promouvoir, directement ou indirectement, des biens, des services ou l'image d'une entreprise, d'une organisation ou d'une personne ayant une activité commerciale, industrielle, artisanale ou exerçant une profession réglementée. Ne constituent pas en tant que telles des communications commerciales :

a) les informations permettant l'accès direct à l'activité de l'entreprise, de l'organisation ou de la personne, notamment un nom de domaine ou une adresse de courrier électronique,

b) les communications relatives aux biens, aux services ou à l'image de l'entreprise, de l'organisation ou de la personne élaborées d'une manière indépendante, en particulier lorsqu'elles sont fournies sans contrepartie financière.

Chapitre II

Liberté d'établissement des prestataires

Section 1

Simplification administrative

Article 5

Simplification des procédures

1. Les Etats membres simplifient les procédures et formalités applicables à l'accès à une activité de service et à son exercice.

2. Lorsqu'ils demandent à un prestataire ou à un destinataire de fournir un certificat, une attestation ou tout autre document prouvant le respect d'une exigence, les Etats membres acceptent tout document d'un autre Etat membre qui a une fonction équivalente ou duquel il résulte que l'exigence concernée est satisfaite. Ils n'imposent pas la fourniture de documents d'un autre Etat membre sous forme d'original, de copie certifiée conforme ou de traduction certifiée conforme sauf dans les cas prévus par d'autres instruments communautaires ou exception objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

3. Le paragraphe 2 ne s'applique pas aux documents visés à l'article 46 de la directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil71 et à l'article 45, paragraphe 3, de la directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil72.

Article 6

Guichet unique

Les Etats membres veillent à ce que, au plus tard le 31 décembre 2008, un prestataire de services puisse accomplir auprès d'un point de contact dénommé "guichet unique" les procédures et formalités suivantes :

c) l'ensemble des procédures et formalités nécessaires à l'accès à ses activités de service, en particulier, les déclarations, les notifications, ou les demandes d'autorisation auprès des autorités compétentes, y compris les demandes d'inscription dans les registres, rôles, bases de données, ou dans les ordres professionnels;

d) les demandes d'autorisation nécessaires à l'exercice de ses activités de service.

Article 7

Droit à l'information

1. Les Etats membres veillent à ce que les informations suivantes soient facilement accessibles aux prestataires et destinataires au moyen des guichets uniques :

a) les exigences applicables aux prestataires ayant leur établissement sur leur territoire, en particulier celles concernant les procédures et formalités à suivre pour accéder aux activités de services et les exercer;

b) les coordonnées des autorités compétentes permettant d'entrer en contact directement avec elles, y compris celles des autorités compétentes en matière d'exercice des activités de services;

c) les moyens et les conditions d'accès aux registres et bases de données publiques relatifs aux prestataires et aux services;

---

71 [Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.]

72 [Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fourniture et de service.]

d) les voies de recours en cas de litige entre les autorités compétentes et le prestataire ou le destinataire, ou entre un prestataire et un destinataire, ou entre prestataires;

e) les coordonnées des associations ou organisations autres que les autorités compétentes auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.

2. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires et les destinataires puissent bénéficier, à leur demande, d'une assistance des autorités compétentes consistant à donner des informations sur la manière dont les exigences visées au paragraphe 1, point a), sont généralement interprétées et appliquées.

3. Les Etats membres veillent à ce que les informations et l'assistance visées aux paragraphes 1 et 2 soient fournies de manière claire et non ambiguë, facilement accessibles à distance et par voie électronique et mises à jour.

4. Les Etats membres s'assurent que les guichets uniques et les autorités compétentes répondent dans les plus brefs délais à toute demande d'information ou d'assistance visée aux paragraphes 1 et 2 et, en cas de demande erronée ou infondée, en informent dans les plus brefs délais le demandeur.

5. Les Etats membres mettent en œuvre les paragraphes 1 à 4 au plus tard le 31 décembre 2008.

6. Les Etats membres et la Commission prennent des mesures d'accompagnement pour encourager les guichets uniques à rendre accessibles les informations visées aux paragraphes 1 et 2 dans d'autres langues communautaires.

Article 8

Procédures par voie électronique

1. Les Etats membres veillent à ce que, au plus tard le 31 décembre 2008, toutes les procédures et formalités relatives à l'accès à une activité de service et à son exercice puissent être effectuées facilement, à distance et par voie électronique auprès du guichet unique concerné et des autorités compétentes.

2. Le paragraphe 1 ne vise pas les contrôles du lieu où le service est fourni, ou des équipements utilisés par le prestataire, ou l'examen physique des capacités du prestataire.

3. La Commission adopte, selon la procédure visée à l'article 42, paragraphe 2, les modalités d'application du paragraphe 1 afin de faciliter l'interopérabilité des systèmes d'information et l'utilisation des procédures par voie électronique entre Etats membres.

Section 2

Autorisations

Article 9

Régimes d'autorisation

1. Les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire quant au prestataire visé;

b) la nécessité d'un régime d'autorisation est objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général;

c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

2. Dans le rapport prévu à l'article 41, les Etats membres indiquent leurs régimes d'autorisation et en motivent la compatibilité avec le paragraphe 1.

3. La présente section ne s'applique pas aux régimes d'autorisation qui sont imposés ou permis par d'autres instruments communautaires.

Article 10

Conditions d'octroi de l'autorisation

1. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire ou discrétionnaire.

2. Les critères visés au paragraphe 1 doivent être :

a) non discriminatoires;

b) objectivement justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général;

c) proportionnels à cette raison impérieuse d'intérêt général;

d) précis et non équivoques;

e) objectifs;

f) rendus public à l'avance.

3. Les conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents, ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans un autre Etat membre ou dans le même Etat membre.

Les points de contact visés à l'article 35 et le prestataire assistent l'autorité compétente en fournissant les informations nécessaires sur ces exigences.

4. L'autorisation doit permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de service, ou de l'exercer, sur l'ensemble du territoire national, y compris par la création d'agences, de succursales, de filiales ou de bureaux, sauf lorsqu'une autorisation propre à chaque implantation est objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

5. L'autorisation doit être octroyée dès lors que l'examen des conditions pour obtenir l'autorisation a été effectué et qu'il a été établi que ces conditions sont remplies.

6. D'éventuels refus ou autres réponses des autorités compétentes, ainsi que le retrait de l'autorisation, doivent être motivés, notamment au regard des dispositions du présent article, et doivent pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Article 11

Durée de l'autorisation

1. L'autorisation octroyée au prestataire ne doit pas avoir une durée limitée, à l'exception des cas suivants :

a) l'autorisation fait l'objet d'un renouvellement automatique,

b) le nombre d'autorisations disponibles est limité,

c) une durée limitée est objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

2. Le paragraphe 1 ne vise pas le délai maximal pendant lequel le prestataire doit effectivement commencer son activité après avoir été autorisé.

3. Les Etats membres soumettent le prestataire à une obligation d'informer le guichet unique concerné prévu à l'article 6 de tout changement de sa situation qui est de nature à affecter l'efficacité du contrôle de l'autorité compétente, notamment la création de filiales ayant des activités tombant dans le champ d'application du régime d'autorisation, ou qui a pour conséquence que les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont plus remplies ou qui affecte l'exactitude des informations accessibles par le destinataire.

Article 12

Sélection entre plusieurs candidats

1. Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les Etats membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure.

2. Dans les cas visés au paragraphe 1, l'autorisation doit être octroyée pour une durée limitée appropriée et ne doit pas faire l'objet d'une procédure de

renouvellement automatique, ni prévoir tout autre avantage en faveur du prestataire sortant ou des personnes ayant des liens particuliers avec lui.

Article 13

Procédures d'autorisation

1. Les procédures et formalités d'autorisation doivent être claires, rendues publiques à l'avance et propres à garantir aux intéressés que leur demande sera traitée avec objectivité et impartialité.

2. Les procédures et formalités d'autorisation ne doivent pas être dissuasives ni compliquer ou retarder indûment la prestation du service. Elles doivent être facilement accessibles et les charges qui peuvent en découler à l'égard des intéressés doivent être proportionnées aux coûts des procédures d'autorisation.

3. Les procédures et formalités d'autorisation doivent être propres à garantir aux intéressés que leur demande sera traitée dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai de réponse raisonnable fixé et rendu public à l'avance.

4. En l'absence de réponse après le délai visé au paragraphe 3, l'autorisation doit être considérée comme octroyée. Toutefois, pour certaines activités spécifiques un régime différent peut être prévu lorsque cela est objectivement justifié par une raison impérieuse d'intérêt général.

5. Toute demande d'autorisation fait l'objet d'un accusé de réception dans les plus brefs délais. L'accusé de réception doit indiquer :

a) le délai de réponse visé au paragraphe 3;

b) les voies de recours;

c) la mention qu'en l'absence de réponse après le délai prévu l'autorisation doit être considérée comme étant octroyée.

6. En cas de demande incomplète, ou de rejet de la demande pour des raisons de non respect des procédures ou des formalités, les intéressés doivent être informés dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents supplémentaires.

Section 3

Exigences interdites ou soumises à evaluation

Article 14

Exigences interdites

Les Etats membres ne subordonnent pas l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire au respect des exigences suivantes :

1) les exigences discriminatoires fondées directement ou indirectement sur la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, le siège, en particulier :

a) l'exigence de nationalité pour le prestataire, son personnel, les personnes détenant le capital social ou les membres des organes de gestion et de surveillance;

b) l'exigence d'être résident sur leur territoire pour le prestataire, son personnel, les personnes détenant le capital social ou les membres des organes de gestion et de surveillance;

2) l'interdiction d'avoir un établissement dans plusieurs Etats membres ou d'être inscrit dans les registres ou dans les ordres professionnels de plusieurs Etats membres;

3) les limites à la liberté du prestataire de choisir entre un établissement à titre principal ou à titre secondaire, en particulier l'obligation pour le prestataire d'avoir son établissement principal sur leur territoire, ou les limites à la liberté de choisir entre l'établissement sous forme d'agence, de succursale ou de filiales;

4) les conditions de réciprocité avec l'Etat membre où le prestataire a déjà son établissement à l'exception de celles prévues dans les instruments communautaires en matière d'énergie;

5) l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à apprécier l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente;

6) l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres professionnels et associations ou organismes qui agissent en tant qu'autorité compétente;

7) l'obligation de constituer ou de participer à une garantie financière ou de souscrire une assurance auprès d'un prestataire ou d'un organisme établi sur leur territoire;

8) l'obligation d'avoir été inscrit pendant une période donnée dans les registres tenus sur leur territoire ou d'avoir exercé l'activité pendant une période donnée sur leur territoire.

Article 15

Exigences à évaluer

1. Les Etats membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les Etats membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.

2. Les Etats membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect des exigences non discriminatoires suivantes :

a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires;

b) les exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière, notamment d'être une personne morale, une société personnelle, une entité sans but lucratif ou une société appartenant exclusivement à des personnes physiques;

c) les exigences relatives à la détention du capital d'une société, notamment l'obligation de disposer d'un capital minimum pour certaines activités ou d'avoir une qualification professionnelle particulière pour détenir le capital social ou gérer certaines sociétés;

d) les exigences, autres que celles relatives aux qualifications professionnelles ou que celles prévues dans d'autres instruments communautaires, qui réservent l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité;

e) l'interdiction de disposer de plusieurs établissements sur un même territoire national;

f) les exigences qui imposent un nombre minimum d'employés;

g) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire;

h) les interdictions et obligations en matière d'activités de ventes à perte et de soldes;

i) les exigences qui imposent à un prestataire intermédiaire de donner accès à certains services particuliers fournis par d'autres prestataires;

j) l'obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques.

3. Les Etats membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes :

a) non-discrimination : les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, du siège;

b) nécessité : les exigences sont objectivement justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général;

c) proportionnalité : les exigences sont propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne permettent pas d'atteindre le même résultat.

4. Dans le rapport d'évaluation mutuelle prévu à l'article 41, les Etats membres indiquent :

a) les exigences qu'ils envisagent de maintenir ainsi que les raisons pour lesquelles ils estiment qu'elles sont conformes aux conditions visées au paragraphe 3;

b) les exigences qui ont été supprimées ou allégées.

5. A partir de la date d'entrée en vigueur de la présente directive, les Etats membres ne peuvent introduire de nouvelles exigences du type de celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'elles sont conformes aux conditions prévues au paragraphe 3 et qu'elles découlent de circonstances nouvelles.

6. Les Etats membres notifient à la Commission, à l'état de projet, les nouvelles dispositions législatives, réglementaires et administratives qui prévoient des exigences visées au paragraphe 5 ainsi que les motivations y afférentes. La Commission communique lesdites dispositions aux autres Etats membres. La notification n'empêche pas les Etats membres d'adopter les dispositions en question.

Dans le délai de trois mois à partir de la notification, la Commission examine la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit communautaire et, le cas échéant, adopte une décision pour demander à l'Etat membre concerné de s'abstenir de les adopter ou de les supprimer.

Chapitre III

Libre circulation des services

Section 1

Principe du pays d'origine et derogations

Article 16

Principe du pays d'origine

1. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur Etat membre d’origine relevant du domaine coordonné.

Le premier alinéa vise les dispositions nationales relatives à l'accès à l'activité d'un service et à son exercice, et notamment celles régissant le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, la publicité, les contrats et la responsabilité du prestataire.

2. L'Etat membre d'origine est chargé du contrôle du prestataire et des services qu'il fournit, y compris lorsqu'il fournit ses services dans un autre Etat membre.

3. Les Etats membres ne peuvent pas, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services fournis par un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre, notamment en imposant les exigences suivantes :

a) l'obligation pour le prestataire d'avoir un établissement sur leur territoire;

b) l'obligation pour le prestataire de faire une déclaration ou notification auprès de leurs autorités compétentes ou d'obtenir une autorisation de ces dernières, y compris une inscription dans un registre ou dans un ordre professionnel existant sur leur territoire;

c) l'obligation pour le prestataire de disposer sur leur territoire d'une adresse ou d'un représentant, ou d'y élire domicile auprès d'une personne agréée;

d) l'interdiction pour le prestataire de se doter sur leur territoire d'une certaine infrastructure, y compris un bureau ou un cabinet, nécessaire à l'accomplissement des prestations en cause;

e) l'obligation pour le prestataire de respecter les exigences relatives à l'exercice d'une activité de service applicables sur leur territoire;

f) l'application d'un régime contractuel particulier entre le prestataire et le destinataire qui empêche ou limite la prestation de services à titre indépendant;

g) l'obligation pour le prestataire de posséder un document d'identité spécifique à l'exercice d'une activité de service délivré par leurs autorités compétentes;

h) les exigences affectant l'utilisation d'équipements qui font partie intégrante de la prestation de son service;

i) les restrictions à la libre circulation des services visées à l'article 20, à l'article 23, paragraphe 1, premier alinéa, et à l'article 25, paragraphe 1.

Article 17

Dérogations générales au principe du pays d'origine

L'article 16 ne s'applique pas :

1) aux services postaux visés par l'article 2, point 1), de la directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil[73];

2) aux services de distribution d'électricité visés à l'article 2, point 5), de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil[74];

3) aux services de distribution de gaz visés à l'article 2, point 5), de la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil[75];

4) aux services de distribution d'eau;

5) aux matières couvertes par la directive 96/71/CE;

6) aux matières couvertes par la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil[76];

7) aux matières couvertes par la directive 77/249/CEE du Conseil[77];

8) aux dispositions de l'article [..] de la directive .../.../CE [relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles];

9) aux dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 qui déterminent la législation applicable;

10) aux dispositions de la directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil [relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE,] qui prévoient des formalités administratives auprès des autorités compétentes des Etats membres d'accueil à charge des bénéficiaires;

11) en cas de détachement de ressortissants de pays tiers, à l'obligation de visa de courte durée imposée par l'Etat membre de détachement dans les conditions visée à l'article 25, paragraphe 2.

12) au régime d'autorisation prévu aux articles 3 et 4 du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil[78];

---

[73] JO L 15 du 21.1.1998, p. 14.
[74] JO L 176 du 15.7.2003, p. 37.
[75] JO L 176 du 15.7.2003 p. 57.
[76] JO L 281 du 28.11.1995, p. 1.
[77] JO L 78 du 26.3.1977, p. 17.
[78] JO L 30 du 6.2.1993, p. 1.

13) aux droits d'auteur, droits voisins, aux droits visés par la directive 87/54/CEE du Conseil[79] et par la directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil[80] ainsi que les droits de propriété industrielle;

14) aux actes pour lesquels la loi requiert l'intervention d'un notaire;

15) au contrôle légal des comptes;

16) aux services faisant l'objet, dans l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace pour fournir son service, d'un régime d'interdiction totale justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique;

17) aux exigences spécifiques de l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace qui sont directement liées aux caractéristiques particulières du lieu où le service est fourni et dont le respect est indispensable pour assurer le maintien de l'ordre public ou de la sécurité publique ou la protection de la santé publique ou de l'environnement;

18) au régime d'autorisation relatif aux remboursements des soins hospitaliers;

19) à l'immatriculation des véhicules pris en leasing dans un autre Etat membre;

20) à la liberté des parties de choisir le droit applicable à leur contrat;

21) aux contrats conclus par les consommateurs ayant pour objet la fourniture de services dans la mesure où les dispositions les régissant ne sont pas entièrement harmonisées au niveau communautaire;

22) à la validité formelle des contrats créant ou transférant des droits sur les biens immobiliers, lorsque ces contrats sont soumis à des exigences formelles impératives selon le droit de l'Etat membre dans lequel le bien immobilier est situé;

23) à la responsabilité non contractuelle du prestataire en cas d'accident survenu dans le cadre de son activité à une personne dans l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace.

Article 18

Dérogations transitoires au principe du pays d'origine

1. L'article 16 ne s'applique pas pendant une période transitoire :

a) aux modalités d'exercice du transport de fonds;

b) aux activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans des jeux de hasard, y compris les loteries et les transactions portant sur des paris;

---

[79] JO L 24 du 27.1.1987, p. 36.
[80] JO L 77 du 27.3.1996, p. 20.

c) à l'accès aux activités de recouvrement judiciaire des dettes.

2. Les dérogations visées au paragraphe 1, points a) et c), du présent article ne s'appliquent plus lorsque les instruments d'harmonisation visés à l'article 40, paragraphe 1, sont entrés en application et, en tout état de cause, après le 1er janvier 2010.

3. La dérogation visée au paragraphe 1, point b), du présent article ne s'applique plus lorsque l'instrument d'harmonisation visé à l'article 40, paragraphe 1, point b), est entré en application.

Article 19

Dérogations au principe du pays d'origine dans des cas individuels

1. Par dérogation à l'article 16, et à titre exceptionnel, un Etat membre peut prendre à l'encontre d'un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre une mesure relative à l'un des domaines suivants :

a) la sécurité des services, y compris les aspects liés à la santé publique;

b) l'exercice d'une profession de la santé;

c) la protection de l'ordre public, notamment les aspects liés à la protection des mineurs.

2. La mesure visée au paragraphe 1 ne peut être prise que dans le respect de la procédure d'assistance mutuelle prévue à l'article 37 et si les conditions suivantes sont réunies :

a) les dispositions nationales en vertu desquelles la mesure est prise n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation communautaire portant sur les domaines visés au paragraphe 1;

b) la mesure doit être plus protectrice pour le destinataire que celle que prendrait l'Etat membre d'origine en vertu de ses dispositions nationales;

c) l'Etat membre d'origine n'a pas pris de mesures ou a pris des mesures insuffisantes par rapport à celles visées à l'article 37, paragraphe 2;

d) la mesure doit être proportionnelle.

3. Les paragraphes 1 et 2 n'affectent pas les dispositions garantissant la libre circulation des services ou permettant des dérogations à celle-ci prévues dans les instruments communautaires.

Section 2

Droits des destinataires des services

Article 20

Restrictions interdites

Les Etats membres ne peuvent pas imposer au destinataire des exigences qui restreignent l'utilisation d'un service fourni par un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre, notamment les exigences suivantes :

a) l'obligation d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes, ou de faire une déclaration auprès de ces dernières;

b) les limites aux possibilités de déductions fiscales ou d'octroi d'aides financières en raison du fait que le prestataire a son établissement dans un autre Etat membre ou en fonction du lieu d'exécution de la prestation;

c) l'assujettissement du destinataire à des taxes discriminatoires ou disproportionnées sur l'équipement nécessaire pour recevoir un service à distance provenant d'un autre Etat membre.

Article 21

Non-discrimination

1. Les Etats membres veillent à ce que le destinataire ne soit pas soumis à des exigences discriminatoires fondées sur sa nationalité ou son lieu de résidence.

2. Les Etats membres veillent à ce que les conditions générales d'accès à un service qui sont mises à la disposition du public par le prestataire ne contiennent pas des conditions discriminatoires en raison de la nationalité ou du lieu de résidence du destinataire, sans que cela ne porte atteinte à la possibilité de prévoir des différences dans les conditions d'accès directement justifiées par des critères objectifs.

Article 22

Assistance aux destinataires

1. Les Etats membres veillent à ce que les destinataires puissent obtenir dans l'Etat membre dans lequel ils résident les informations suivantes :

a) les informations sur les exigences applicables dans les autres Etats membres relatives à l'accès aux activités de services et à leur exercice, en particulier celles sur la protection des consommateurs;

b) les informations sur les voies de recours disponibles en cas de litiges entre un prestataire et un destinataire;

c) les coordonnés des associations ou organisations, y compris les Euroguichets et les centres d'échange du réseau extrajudiciaire européen (EEJ-net), auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.

2. Les Etats membres peuvent confier la tâche visée au paragraphe 1 aux guichets uniques ou à tout autre organisme, tels que les Euroguichets, les centres d'échange du réseau extrajudiciaire européen (EEJ-net), les associations de consommateurs ou les Euro Info Centres.

Au plus tard à la date prévue à l'article 45, les Etats membres communiquent à la Commission les noms et les coordonnées des organismes désignés. La Commission les transmet à tous les Etats membres.

3. Afin de pouvoir communiquer les informations visées au paragraphe 1, l'organisme saisi par le destinataire s'adresse à l'organisme de l'Etat membre concerné. Ce dernier doit communiquer les informations demandées dans les plus brefs délais. Les Etats membres veillent à ce que ces organismes se prêtent assistance mutuellement et mettent tout en œuvre pour coopérer efficacement entre eux.

4. La Commission adopte, conformément à la procédure visée à l'article 42, paragraphe 2, les mesures d'application des paragraphes 1, 2 et 3 précisant les modalités techniques des échanges d'informations entre organismes d'Etats membres différents et notamment l'interopérabilité des systèmes d'informations.

Article 23

Prise en charge des soins de santé

1. Les Etats membres ne peuvent pas subordonner à l'octroi d'une autorisation la prise en charge financière des soins non hospitaliers dispensés dans un autre Etat membre lorsque ces soins, s'ils avaient été dispensés sur leur territoire, auraient été pris en charge par leur système de sécurité sociale.

Les conditions et formalités auxquelles les Etats membres soumettent sur leur territoire l'octroi des soins non hospitaliers, telles que notamment l'exigence de consultation d'un médecin généraliste avant de consulter un médecin spécialiste ou les modalités de prise en charge de certains soins dentaires, peuvent être opposées au patient auquel des soins non hospitaliers ont été dispensés dans un autre Etat membre.

2. Les Etat membres veillent à ce que l'autorisation pour la prise en charge financière, par leur système de sécurité sociale, de soins hospitaliers dispensés dans un autre Etat membre ne soit pas refusée lorsque ces soins figurent parmi les prestations prévues par la législation de l'Etat membre d'affiliation et que ces soins ne peuvent être dispensés au patient dans un délai acceptable sur le plan médical compte tenu de son état actuel de santé et de l'évolution probable de sa maladie.

3. Les Etats membres veillent à ce que la prise en charge financière, par leur système de sécurité sociale, des soins de santé dispensés dans un autre Etat membre ne soit pas inférieure à celle prévue par leur système de sécurité sociale pour des soins de santé similaires dispensés sur leur territoire.

4. Les Etats membres veillent à ce que leurs régimes d'autorisation pour la prise en charge des soins dispensés dans un autre Etat membre soient conformes aux articles 9, 10, 11 et 13.

Section 3

Détachement des travailleurs

Article 24

Dispositions spécifiques concernant le détachement de travailleurs

1. Lorsqu'un prestataire détache un travailleur sur le territoire d'un autre Etat membre afin de fournir un service, l'Etat membre de détachement procède, sur son territoire, aux vérifications, inspections et enquêtes nécessaires pour assurer le respect des conditions d'emploi et de travail applicables en vertu de la directive 96/71/CE et prend, dans le respect du droit communautaire, des mesures à l'encontre du prestataire qui ne s'y conformerait pas.

Toutefois, l'Etat membre de détachement ne peut pas imposer au prestataire ou au travailleur détaché par ce dernier, pour les questions visées à l'article 17, point 5), les obligations suivantes :

a) l'obligation d'obtenir une autorisation auprès des ses autorités compétentes ou d'être enregistré auprès de celles-ci, ou tout autre obligation équivalente;

b) l'obligation de faire une déclaration, sauf les déclarations relatives à une activité visée à l'annexe de la directive 96/71/CE qui peuvent être maintenues jusqu'au 31 décembre 2008;

c) l'obligation de disposer d'un représentant sur son territoire;

d) l'obligation de tenir et de conserver des documents sociaux sur son territoire ou dans les conditions applicables sur son territoire.

2. Dans le cas visé au paragraphe 1, l'Etat membre d'origine veille à ce que le prestataire prenne toutes les mesures nécessaires afin de pouvoir communiquer à ses autorités compétentes ainsi qu'à celles de l'Etat membre de détachement, jusqu'à deux années après la fin du détachement, les informations suivantes :

a) l'identité du travailleur détaché;

b) la qualité et les tâches qui lui sont attribuées;

c) les coordonnées du destinataire;

d) le lieu du détachement;

e) la date de début et de fin du détachement;

f) les conditions d'emploi et de travail appliquées au travailleur détaché.

Dans le cas visé au paragraphe 1, l'Etat membre d'origine assiste l'Etat membre de détachement pour assurer le respect des conditions d'emploi et de travail applicables en vertu de la directive 96/71/CE et communique de sa propre initiative à l'Etat membre de détachement les informations visées au premier alinéa lorsqu'il a connaissance de faits précis indiquant d'éventuelles irrégularités du prestataire relatives aux conditions d'emploi et de travail.

Article 25

Détachement des ressortissants des pays tiers

1. Sous réserve du régime dérogatoire visé au paragraphe 2, lorsqu'un prestataire détache un travailleur ressortissant d'un pays tiers sur le territoire d'un autre Etat membre afin d'y fournir un service, l'Etat membre de détachement ne peut pas imposer au prestataire ou au travailleur détaché par ce dernier l'obligation de disposer d'un titre d'entrée, de sortie, ou de séjour, ou d'un permis de travail visant l'accès à un emploi ou d'autres conditions équivalentes.

2. Le paragraphe 1 n'affecte pas la possibilité pour les Etats membres d'imposer l'obligation d'un visa de courte durée à l'égard des ressortissants de pays tiers qui ne bénéficient pas du régime d'équivalence mutuelle prévu à l'article 21 de la convention d'application de l'accord de Schengen.

3. Dans le cas visé au paragraphe 1, l'Etat membre d'origine veille à ce que le prestataire ne détache le travailleur que s'il réside sur son territoire conformément à sa réglementation nationale et a un emploi régulier sur son territoire.

L'Etat membre d'origine ne considère pas le détachement afin de fournir un service dans un autre Etat membre comme une interruption du séjour ou de l'activité du travailleur détaché et ne refuse pas la réadmission du travailleur détaché sur son territoire en vertu de sa réglementation nationale;

L'Etat membre d'origine communique à l'Etat membre de détachement, à sa demande et dans les plus brefs délais, les informations et les garanties quant au respect des dispositions prévues au premier alinéa et prend les sanctions appropriées au cas où ces dispositions ne seraient pas respectées.

Chapitre IV

Qualité des services

Article 26

Informations sur les prestataires et leurs services

1. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires mettent à la disposition du destinataire les informations suivantes :

a) leur nom, l'adresse géographique à laquelle le prestataire a son établissement, et leurs coordonnées permettant d'entrer en contact rapidement et de communiquer directement avec eux, le cas échéant par voie électronique;

b) dans le cas où le prestataire est inscrit dans un registre de commerce ou dans un autre registre public similaire, ce registre et son numéro d'immatriculation, ou des moyens équivalents d'indentification figurant dans ce registre;

c) dans le cas où l'activité est soumise à un régime d'autorisation, les coordonnées de l'autorité compétente ou du guichet unique;

d) dans le cas où le prestataire exerce une activité soumise à la TVA, le numéro d'identification visé à l'article 22, paragraphe 1, de la directive 77/388/CEE;

e) en ce qui concerne les professions réglementées, tout ordre professionnel ou organisme similaire auprès duquel le prestataire est inscrit et le titre professionnel et l'Etat membre dans lequel il a été octroyé;

f) les conditions générales et les clauses générales dans le cas où le prestataire en utilise;

g) les clauses contractuelles concernant la législation applicable au contrat et/ou concernant la juridiction compétente.

2. Les Etats membres veillent à ce que les informations visées au paragraphe 1, selon le choix du prestataire :

a) soient communiquées par le prestataire de sa propre initiative;

b) soient facilement accessibles au destinataire sur le lieu de la prestation ou de conclusion du contrat;

c) soient facilement accessibles au destinataire par voie électronique au moyen d'une adresse communiquée par le prestataire;

d) figurent dans tout document d'information du prestataire, fourni au destinataire, présentant de manière détaillée leurs services.

3. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires, à la demande du destinataire, communiquent les informations supplémentaires suivantes :

a) les principales caractéristiques du service;

b) le prix du service ou, lorsqu'un prix exact ne peut pas être indiqué, la méthode de calcul du prix permettant au destinataire de vérifier ce dernier, ou un devis suffisamment détaillé;

c) le statut et la forme juridique du prestataire;

d) en ce qui concerne les professions réglementées, une référence aux règles professionnelles applicables dans l'Etat membre d'origine et aux moyens d'y avoir accès.

4. Les Etats membres veillent à ce que les informations que doit fournir le prestataire visées dans le présent chapitre soient mises à disposition ou communiquées de manière claire et non ambiguë, et en temps utile avant la conclusion du contrat, ou avant la prestation du service lorsqu'il n'y a pas de contrat écrit.

5. Les obligations d'information visées dans le présent chapitre s'ajoutent aux exigences déjà prévues par le droit communautaire et n'empêchent pas les Etats membres de prévoir des exigences d'information supplémentaires applicables aux prestataires ayant leur établissement sur leur territoire.

6. La Commission peut, conformément à la procédure visée à l'article 42, paragraphe 2, préciser le contenu des informations visées aux paragraphes 1 et 3 du présent article en fonction des particularités de certaines activités et préciser les modalités d'application pratiques des dispositions du paragraphe 2.

Article 27

Assurances et garanties professionnelles

1. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires dont les services présentent un risque particulier pour la santé ou la sécurité, ou un risque financier particulier pour le destinataire, soient couverts par une assurance responsabilité professionnelle appropriée au regard de la nature et de l'étendue du risque, ou par toute autre garantie ou disposition de compensation équivalente ou essentiellement comparable en raison de sa finalité.

2. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires communiquent au destinataire, à sa demande, les informations sur l'assurance ou les garanties

visées au paragraphe 1, en particulier les coordonnées de l'assureur ou du garant et la couverture géographique.

3. Lorsqu'un prestataire s'établit sur leur territoire, les Etats membres n'exigent pas une assurance professionnelle ou une garantie financière si le prestataire est déjà couvert par une garantie équivalente, ou essentiellement comparable en raison de sa finalité, dans un autre Etat membre dans lequel il a déjà un établissement.

Dans le cas où l'équivalence n'est que partielle, les Etats membre peuvent demander une garantie complémentaire pour couvrir les éléments qui ne sont pas déjà couverts.

4. Les paragraphes 1, 2, et 3 n'affectent pas les régimes d'assurance ou de garanties professionnelles prévues dans d'autres instruments communautaires.

5. Dans le cadre de la mise en œuvre du paragraphe 1, la Commission peut, conformément à la procédure visée à l'article 42, paragraphe 2, fixer une liste des services qui présentent les caractéristiques visées au paragraphe 1 ainsi que des critères communs permettant de définir le caractère approprié, au regard de la nature et de l'étendue du risque, de l'assurance ou des garanties visées dans ledit paragraphe.

Article 28

Garanties après-vente

1. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires communiquent au destinataire, à sa demande, les informations sur l'existence ou non d'une garantie après-vente, sur son contenu et sur les éléments essentiels nécessaires à sa mise en oeuvre, notamment sa durée et son étendue territoriale.

2. Les Etats membres veillent à ce que les informations visées au paragraphe 1 figurent dans tout document d'information des prestataires présentant de manière détaillée leurs services.

3. Les paragraphes 1 et 2 n'affectent pas les régimes de garanties après-vente prévus dans d'autres instruments communautaires.

Article 29

Communications commerciales des professions réglementées

1. Les Etats membres suppriment les interdictions totales de communications commerciales pour les professions réglementées.

2. Les Etats membres veillent à ce que les communications commerciales faites par les professions réglementées respectent les règles professionnelles conformes au droit communautaire qui visent, notamment, l'indépendance, la dignité et l'intégrité de la profession ainsi que le secret professionnel en fonction de la spécificité de chaque profession.

Article 30

Activités pluridisciplinaires

1. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes.

Toutefois, les prestataires suivants peuvent être soumis à de telles exigences :

a) les professions réglementées dans la mesure où cela est justifié pour garantir le respect d'exigences de déontologie différentes en raison de la spécificité de chaque profession;

b) les prestataires qui fournissent des services de certification, d'accréditation, de contrôle technique, de tests ou d'essais dans la mesure où cela est justifié pour garantir leur indépendance et leur impartialité.

2. Lorsque les activités pluridisciplinaires sont autorisées, les Etats membres veillent à ce qui suit :

a) prévenir les conflits d'intérêts et les incompatibilités entre certaines activités;

b) assurer l'indépendance et l'impartialité qu'exigent certaines activités;

c) assurer que les exigences de déontologie des différentes activités soient compatibles entre elles, en particulier en matière de secret professionnel.

3. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires communiquent au destinataire, à sa demande, les informations sur leurs activités et partenariats pluridisciplinaires et sur les mesures prises pour éviter les conflits d'intérêts. Ces informations doivent figurer dans tout document d'information des prestataires présentant de manière détaillée leurs services.

4. Dans le rapport prévu à l'article 41, les Etats membres indiquent les prestataires soumis aux exigences visées au paragraphe 1, le contenu de ces exigences et les raisons pour lesquelles ils estiment qu'elles sont justifiées.

Article 31

Politique de qualité

1. Les Etats membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager les prestataires à assurer, à titre volontaire, la qualité des services, notamment :

a) en faisant certifier leur activités ou en les faisant évaluer par des organismes indépendants,

b) en élaborant leur propre charte de qualité ou en participant aux chartes ou labels de qualité élaborés par des organismes professionnels au niveau communautaire.

2. Les Etats membre veillent à ce que les informations sur la signification et les critères d'attribution des labels et autres marques de qualité relatives aux services soient facilement accessibles par les destinataires et les prestataires.

3. Les Etats membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager les ordres professionnels, ainsi que les chambres de commerce et des métiers, dans les Etats membres à coopérer ensemble au niveau communautaire afin de promouvoir la qualité des services, notamment en facilitant la reconnaissance de la qualité des prestataires.

4. Les Etats membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager le développement de la communication critique relative aux qualités et défauts des services, en particulier le développement au niveau communautaire des essais ou tests comparatifs et de la communication de leurs résultats.

5. Les Etats membres et la Commission encouragent le développement de normes européennes volontaires visant à faciliter la compatibilité entre les services fournis par des prestataires d'Etats membres différents, l'information du destinataire et la qualité des services.

Article 32

Règlement des litiges

1. Les Etats membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires fournissent une adresse postale, de télécopie, ou de courrier électronique où tous les destinataires, y compris ceux résidant dans un autre Etat membre, peuvent leur adresser directement une réclamation ou leur demander des informations sur le service fourni.

2. Les Etats membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires répondent aux réclamations visées au paragraphe 1 dans les plus brefs délais et fassent preuve de diligence pour trouver des solutions appropriées.

3. Les Etats membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires soient tenus de prouver que les obligations d'information prévues dans la présente directive sont respectées et que les informations sont exactes.

4. Lorsqu'une garantie financière est nécessaire pour l'exécution d'une décision judiciaire, les Etats membres reconnaissent les garanties équivalentes constituées auprès d'un prestataire ou d'un organisme établi dans un autre Etat membre.

5. Les Etats membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires soumis à un code de conduite, ou membres d'une association ou organisme professionnel, qui prévoit le recours à un mécanisme de règlement extra judiciaire, en informent le destinataire, le mentionnent dans tout document

présentant de manière détaillée un de leurs services et indiquent les moyens d'avoir accès à des informations détaillées sur les caractéristiques et les conditions d'utilisation de ce mécanisme.

Article 33

Informations sur l'honorabilité des prestataires

1. Les Etats membres communiquent, à la demande d'une autorité compétente d'un autre Etat membre, les informations relatives aux condamnations pénales, aux sanctions ou mesures administratives ou disciplinaires et aux décisions relatives à des faillites frauduleuses qui ont été prises par leurs autorités compétentes à l'encontre d'un prestataire et qui sont de nature à mettre en cause sa capacité à exercer son activité ou sa fiabilité professionnelle.

2. L'Etat membre qui communique les informations visées au paragraphe 1 doit en même temps préciser s'il s'agit d'une décision définitive ou si un recours contre la décision a été introduit et la date possible de la décision sur le recours. En outre, il doit préciser les dispositions nationales en vertu desquelles le prestataire a été condamné ou sanctionné.

3. La mise en œuvre du paragraphe 1 doit se faire dans le respect des droits garantis aux personnes condamnées ou sanctionnées dans les Etats membres concernés, notamment en matière de protection des données à caractère personnel.

Chapitre V

Contrôle

Article 34

Efficacité du contrôle

1. Les Etats membres assurent que les pouvoirs de surveillance et de contrôle du prestataire au regard des activités concernées, prévus dans leurs législations nationales, soient exercés aussi dans le cas où le service est fourni dans un autre État membre.

2. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires communiquent à leurs autorités compétentes toute information nécessaire au contrôle de leurs activités.

Article 35

Assistance mutuelle

1. Dans le respect de l'article 16, les Etats membres se prêtent assistance mutuellement et mettent tout en œuvre pour coopérer efficacement entre eux afin d'assurer le contrôle des prestataires et de leurs services.

2. Aux fins du paragraphe 1, les Etats membres désignent un ou plusieurs points de contact dont ils communiquent les coordonnées aux autres Etats membres et à la Commission.

3. Les Etats membres fournissent dans les plus brefs délais et par voie électronique les informations demandées par d'autres Etats membres ou par la Commission.

Lorsqu'ils ont eu connaissance d'un comportement illégal d'un prestataire, ou de faits précis, susceptibles de causer un préjudice grave dans un Etat membre, ils en informent dans les plus brefs délais l'Etat membre d'origine.

Lorsqu'ils ont eu connaissance d'un comportement illégal d'un prestataire susceptible de fournir ses services dans d'autres Etats membres, ou de faits précis, qui pourraient causer un préjudice grave pour la santé ou la sécurité des personnes, ils en informent dans les plus brefs délais tous les Etats membres et la Commission.

4. L'Etat membre d'origine fournit les informations sur les prestataires ayant leur établissement sur son territoire demandées par un autre Etat membre, en particulier la confirmation de leur établissement sur son territoire et qu'ils y exercent légalement leurs activités.

Il procède aux vérifications, inspections et enquêtes demandées par un autre Etat membre et informe ce dernier des résultats et, le cas échéant, des mesures prises.

5. En cas de difficultés à satisfaire une demande d'information les Etats membres avertissent rapidement l'Etat membre demandeur en vue de trouver une solution.

6. Les Etats membres veillent à ce que les registres auprès desquels les prestataires sont inscrits et qui peuvent être consultés par les autorités compétentes sur leur territoire, puissent aussi être consultés dans les mêmes conditions par les autorités compétentes équivalentes des autres Etats membres.

Article 36

Assistance mutuelle en cas de déplacement du prestataire

1. Dans les domaines couverts par l'article 16, en cas de déplacement d’un prestataire dans un autre Etat membre pour y fournir un service sans y avoir son établissement, les autorités compétentes de cet Etat membre participent au contrôle du prestataire conformément au paragraphe 2.

2. A la demande de l'Etat membre d'origine, les autorités compétentes visées au paragraphe 1 procèdent aux vérifications, inspections et enquêtes sur place qui sont nécessaires pour assurer l'efficacité du contrôle de l'Etat membre d'origine. Elles interviennent dans les limites des compétences qui leur sont attribuées dans leur Etat membre.

De leur propre initiative, ces autorités compétentes peuvent procéder à des vérifications, inspections et enquêtes sur place si ces dernières remplissent les conditions suivantes :

a) elles consistent uniquement en des constations factuelles et ne donnent lieu à aucune autre mesure à l'encontre du prestataire, sauf dérogations dans des cas individuels visées à l'article 19;

b) elles ne sont pas discriminatoires et ne sont pas motivées par le fait qu'il s'agit d'un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre;

c) elles sont objectivement justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Article 37

Assistance mutuelle en cas de dérogation au principe du pays d'origine dans des cas individuels

1. Lorsqu'un Etat membre envisage de prendre une mesure visée à l'article 19, la procédure prévue aux paragraphes 2 à 6 du présent article s'applique sans préjudice des procédures judiciaires.

2. L'État membre visé au paragraphe 1 demande à l'État membre d'origine de prendre des mesures à l'encontre du prestataire concerné en fournissant toutes les informations pertinentes sur le service en cause et les circonstances de l'espèce.

L'Etat membre d'origine vérifie dans les plus brefs délais si le prestataire exerce légalement ses activités ainsi que les faits à l'origine de la demande. Il communique dans les plus brefs délais à l'Etat membre qui a fait la demande les mesures prises ou envisagées, ou, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il n'a pas pris de mesures.

3. Après la communication de l'Etat membre d'origine visée au paragraphe 2, deuxième alinéa, l'Etat membre qui a fait la demande notifie à la Commission et à l'Etat membre d'origine son intention de prendre des mesures en indiquant :

a) les raisons pour lesquelles il estime que les mesures prises ou envisagées par l'Etat membre d'origine sont insuffisantes;

b) les raisons pour lesquelles il estime que les mesures qu'il envisage de prendre respectent les conditions prévues à l'article 19.

4. Les mesures ne peuvent être prises qu'après un délai de quinze jours ouvrables après la notification prévue au paragraphe 3.

5. Sans préjudice de la faculté pour l'État membre de prendre les mesures en question après le délai fixé au paragraphe 4, la Commission examine dans les plus brefs délais la compatibilité des mesures notifiées avec le droit communautaire.

Lorsqu'elle parvient à la conclusion que la mesure est incompatible avec le droit communautaire, la Commission adopte une décision pour demander à l'État membre concerné de s'abstenir de prendre les mesures envisagées ou de mettre fin d'urgence aux mesures en question.

6. En cas d'urgence, l'État membre qui envisage de prendre une mesure peut déroger aux paragraphes 3 et 4. Dans ce cas, les mesures sont notifiées dans les plus brefs délais à la Commission et à l'État membre d'origine, en indiquant les raisons pour lesquelles l'État membre estime qu'il y a urgence.

Article 38

Mesures d'application

La Commission adopte, conformément à la procédure visée à l'article 42, paragraphe 2, les mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre du présent chapitre ayant pour objet la fixation des délais visés aux articles 35 et 37 et les modalités pratiques des échanges d'informations par voie électronique entre les points de contact notamment les dispositions sur l'interopérabilité des systèmes d'information.

Chapitre VI

Programme de convergence

Article 39

Codes de conduite communautaires

1. Les Etats membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager l'élaboration, dans le respect du droit communautaire, de codes de conduite au niveau communautaire, notamment dans les domaines suivants :

a) le contenu et les modalités des communications commerciales relatives aux professions réglementées en fonction des spécificités de chaque profession;

b) les règles déontologiques des professions réglementées visant à garantir, en fonction des spécificités de chaque profession, notamment l'indépendance, l'impartialité et le secret professionnel;

c) les conditions d'exercice des activités d'agents immobiliers.

2. Les Etats membres veillent à ce que les codes de conduite visés au paragraphe 1 soient accessibles à distance, par voie électronique, et transmis à la Commission.

3. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires indiquent, à la demande du destinataire ou dans tout document d'information présentant de manière détaillée leurs services, les éventuels codes de conduite auxquels ils sont soumis ainsi que l'adresse où ces codes peuvent être consultés par voie électronique et dans quelles langues.

4. Les Etats membres prennent les mesures d'accompagnement pour encourager les ordres professionnels et organismes ou associations à mettre en œuvre au niveau national les codes de conduite adoptés au niveau communautaire.

Article 40

Harmonisation complémentaire

1. La Commission examine au plus tard avant le [1 an après l'entrée en vigueur de la directive] la possibilité de présenter des propositions d'instruments d'harmonisation sur les questions suivantes :

a) les modalités d'exercice du transport de fonds;

b) les activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans des jeux de hasard, y compris les loteries et les transactions portant sur des paris à la lumière d'un rapport de la Commission et d'une large consultation des parties intéressées;

c) l'accès aux activités de recouvrement judiciaire des dettes.

2. La Commission examine la nécessité, afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des services, de prendre des initiatives complémentaires ou de présenter des propositions d'instruments en particulier sur les questions suivantes :

a) les questions qui, ayant fait l'objet de dérogations dans des cas individuels, ont révélé la nécessité d'une harmonisation au niveau communautaire;

b) les questions visées à l'article 39 pour lesquelles les codes de conduite n'ont pas pu être réalisés avant la date de transposition ou sont insuffisants pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur;

c) les questions identifiées suite à la procédure d'évaluation mutuelle prévue à l'article 41;

d) la protection des consommateurs et les contrats transfrontaliers.

Article 41

Evaluation mutuelle

1. Au plus tard le [date de transposition], les Etats membres présentent un rapport à la Commission qui contient les informations prévues aux articles suivants :

a) l'article 9, paragraphe 2, relatif aux régimes d'autorisation;

b) l'article 15, paragraphe 4, relatif aux exigences soumises à évaluation;

c) l'article 30, paragraphe 4, relatif aux activités pluridisciplinaires.

2. La Commission transmet les rapports prévus au paragraphe 1 aux Etats membres qui, dans le délai de six mois, communiquent leurs observations sur chacun des rapports. Dans le même délai, la Commission consulte les parties intéressées sur ces rapports.

3. La Commission soumet les rapports et les observations des Etats membres au comité prévu à l'article 42, paragraphe 1, qui peut faire des observations.

4. A la lumière des observations visées aux paragraphes 2 et 3, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 31 décembre 2008, un rapport de synthèse accompagné, le cas échéant, de propositions complémentaires.

Article 42

Comité

1. La Commission est assistée par un comité, composé de représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.

2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 3 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

3. Le comité adopte son règlement intérieur.

Article 43

Rapport

Après le rapport de synthèse visé à l'article 41, paragraphe 4, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil tous les trois ans un rapport sur l'application de la présente directive, accompagné le cas échéant, de propositions visant à l'adapter.

Article 44

Modification de la directive 1998/27/CE

A l'annexe de la directive 1998/27/CE, le point suivant est ajouté :

"13. Directive …/…/CE du Parlement européen et du Conseil du … relative aux services dans le marché intérieur (JO L …du…, p.) ".

Chapitre VII

Dispositions finales

Article 45

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le [2 ans après l'entrée en vigueur]. Ils communiquent

immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.
Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 46

La présente directive entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 47

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le […]

Par le Parlement européen	Par le Conseil
Le président	Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

Domaine(s) politique(s) : Marché intérieur
Activité(s) : Marché intérieur des biens et services

Dénomination de l'action : Proposition de Directive du parlement européen et du conseil relative aux services dans le Marché intérieur

1. LIGNE (S) BUDGÉTAIRE (S) + INTITULÉ (S)

12 02 01 Mise en œuvre et développement du marché intérieur

12 01 04 01 Mise en œuvre et développement du marché intérieur — Dépenses pour la gestion administrative

2. DONNÉES CHIFFRÉES GLOBALES

2.1. Enveloppe totale pour l'action (partie B) : 0,700 million d'euros en crédits d'engagement (CE), déjà couverts par l'allocation existante sous «Politique du marché intérieur» dans la programmation financière.

2.2. Période d'application : 2004 - 2010

2.3. Estimation globale pluriannuelle des dépenses :

a) Échéancier crédits d'engagement/crédits de paiement (intervention financière) *(cf. point 6.1.1)*

Millions d'euros (à la 3ème décimale)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 et années suivantes	Total
Crédits d'engagement (CE)	0,200	0,400					
Crédits de paiement (CP)	0,100	0,500					

b) Assistance technique et administrative (ATA) et dépenses d'appui (DDA) (cf. point 6.1.2)

CE				0,100			
CP				0,100			

Sous-total a + b							
CE	0,200	0,400		0,100			
CP	0,100	0,500		0,100			

c) Incidence financière globale des ressources humaines et autres dépenses de fonctionnement *(cf. points 7.2 et 7.3)*

CE/CP	0,869	0,869	0,869	0,869			

TOTAL a + b + c							
CE	1,069	1,269	0,869	0,969			
CP	0,969	1,369	0,869	0,969			

2.4. Compatibilité avec la programmation financière et les perspectives financières

Proposition compatible avec la programmation financière existante.

2.5. Incidence financière sur les recettes

Aucune implication financière (concerne des aspects techniques relatifs à la mise en œuvre d'une mesure)

3. CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES

12 02 01 Mise en œuvre et développement du marché intérieur

Nature de la dépense		**Nouvelle**	**Participation AELE**	**Participation pays candidats**	**Rubrique PF**
DNO	CD	NON	OUI	NON	**N°** 3

12 01 04 01 Mise en œuvre et développement du marché intérieur — Dépenses pour la gestion administrative

Nature de la dépense		**Nouvelle**	**Participation AELE**	**Participation pays candidats**	**Rubrique PF**
DNO	CND	NON	OUI	NON	**N°** 3

4. BASE JURIDIQUE

Article 47, paragraphe 2 et article 55, ainsi que l'article 71 et l'article 80 paragraphe 2 du traité CE

5. DESCRIPTION ET JUSTIFICATION

5.1. Nécessité d'une intervention communautaire

5.1.1. Objectifs poursuivis

Les services sont omniprésents dans l'économie moderne. Dans l'UE, les services à l'exclusion des administrations publiques représentent 53,6 % du PIB et 67,2 % de l'emploi et offrent un potentiel de croissance et de création d'emploi considérable. Cependant, de nombreux obstacles entravent la libre circulation des services et la liberté d'établissement des prestataires de services entre les États membres. La réalisation du potentiel des services dans le Marché intérieur et l'amélioration de leur qualité et de leur valeur pour les citoyens et les entreprises d'Europe est un objectif majeur du programme de réforme économique de l'UE.

Dans son rapport sur l'état du marché intérieur des services (COM(2002) 441 final), la Commission a dressé un inventaire des obstacles qui entravent le développement des services entre États membres. Ces obstacles affectent une large variété de services comme les services de distribution, d'agences d'emploi, de certification, de laboratoires, de construction, d'agences immobilières, d'artisanat, de tourisme et frappent particulièrement les PME qui sont

prédominantes dans le domaine des services (89 % des PME de l'UE appartiennent au secteur des services).

Le rapport et l'analyse d'impact qui accompagne la directive sur les services dans le Marché intérieur examinent les effets de ces obstacles sur l'économie de l'UE et montrent les gains potentiels à réaliser par l'élimination de ces barrières, qui fragmentent le Marché intérieur des services.

5.1.2. Mesures prises en liaison avec l'évaluation ex-ante

a) L'évaluation ex-ante concernant la Stratégie de la Commission pour le Marché intérieur des services a été menée en interne en août 2002. La Stratégie pour le Marché intérieur des services comprend deux étapes. La première étape a été conclue par le rapport susmentionné sur l'état du Marché intérieur des services. La deuxième étape couvre l'adoption d'une proposition de directive sur les services dans le Marché intérieur ainsi que des mesures non législatives.

b) L'évaluation ex-ante a expliqué le contexte de la Stratégie pour les services, sa raison d'être et son approche, et résumé les travaux accomplis durant la première étape de la Stratégie pour les services, qui se sont concentrés en particulier sur la grande variété de sources d'obstacles avérés. Elle incluait également une description préliminaire de systèmes et indicateurs pour suivre l'efficacité de la deuxième étape de la Stratégie pour les services.

Elle a constaté que la Stratégie pour les services avait été jusqu'alors bien gérée et qu'elle avait fourni les informations nécessaires à la mise en œuvre de la deuxième phase. Elle a confirmé la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine et démontré la valeur ajoutée et la rentabilité de l'intervention communautaire.

5.2. Actions envisagées et modalités de l'intervention budgétaire

La directive propose d'éliminer les barrières dans le Marché intérieur des services par une combinaison de trois éléments liés : le principe du pays d'origine, l'harmonisation et la coopération administrative.
Afin de faciliter l'établissement dans un autre État membre, une simplification administrative est nécessaire : il faut éliminer les restrictions résultant de procédures trop complexes, opaques ou discriminatoires et renoncer à un certain nombre d'exigences qui entravent actuellement les stratégies d'établissement transfrontière des prestataires de services.

Les barrières affectant la libre prestation de services requièrent principalement que les États membres renoncent à appliquer leurs propres règles et réglementations aux services entrants provenant d'autres États membres ainsi qu'à les superviser et à les contrôler. Ils doivent au contraire s'appuyer sur le contrôle des autorités du pays d'origine du prestataire de services. Des dérogations temporaires au principe du pays d'origine sont cependant prévues, par exemple pour le transport de fonds et le recouvrement de créances. Ces questions nécessitent une analyse plus approfondie et feront l'objet d'études externes.

L'application du principe du pays d'origine nécessitera un système efficace de coopération administrative entre les États membres, établissant leurs responsabilités respectives dans le contexte de la prestation de services transfrontière. Une solution coordonnée pourrait être nécessaire afin de faciliter l'échange d'informations par des moyens électroniques.

La directive assurera une mise en œuvre progressive. Elle traitera un grand nombre d'obstacles immédiatement tout en mettant en place un cadre pour résoudre, dans des délais fixés, les obstacles restants sur la base de l'évaluation mutuelle entre les États membres et d'une nouvelle consultation avec les acteurs concernés. Les allocations de ressources seront donc étendues pour couvrir une certaine période de temps.

5.3. Modalités de mise en œuvre

La négociation de la directive au Conseil et au Parlement européen sera menée par le personnel de la DG MARKT dans les limites des ressources existantes. La transposition de la directive nécessitera un suivi et une assistance aux Etats membres. Ces tâches seront également prises en charge par le personnel de la DG MARKT. De plus, l'article 41 de la directive spécifie que la commission sera assistée par un comité composé de représentants des états membres pour certaines questions spécifiques.

6. INCIDENCE FINANCIÈRE

6.1. Incidence financière totale sur la partie B (pour toute la période de programmation)

6.1.1. Intervention financière

Crédits d'engagement en millions d'euros (à la 3e décimale)

Ventilation	2004	2005	2006	2007	2008	2009 et années ultérieures]	Total
Action 1		0,400					
Action 2	0,200						
etc.							
TOTAL	0,200	0,400					

6.1.2. Assistance technique et administrative (ATA), dépenses d'appui (DA) et dépenses TI (crédits d'engagement)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 et années ultérieures	Total
1) Assistance technique et administrative (ATA)							
a) Bureaux d'assistance technique (BAT) :							
b) Autre assistance technique et administrative : - intra muros : - extra muros : *dont pour la construction et la maintenance de systèmes de gestion informatisés :*				0,100			
Sous-total 1							
2) Dépenses d'appui (DDA)							
a) Études							
b) Réunions d'experts							
c) Information et publications							
Sous-total 2							
TOTAL				0,100			

6.2. Calcul des coûts par mesure envisagée en partie B (pour toute la période de programmation)

Crédits d'engagement en millions d'euros (à la 3e décimale)

Ventilation	Type de réalisations/outputs (projets, dossiers,…)	Nombre de réalisations/ outputs total pour les années 2004-2010)	Coût unitaire moyen	Coût total total pour les années 2004-2010)
Action 1				
- Mesure 1 (analyse du transport de fonds en vue de proposer une harmonisation complémentaire)	*Étude*	*1*	*0,200*	*0,200*
- Mesure 2 (analyse du recouvrement de créances en vue de proposer une harmonisation complémentaire)	*Étude*	*1*	*0,200*	*0,200*
Action 2				
- Mesure 1 (développement et suivi des indicateurs économiques — voir 8.1 Système de suivi)				
COÛT TOTAL			0.600	0.600

7. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS ET LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les besoins en ressources humaines et administratives seront couverts à partir du budget alloué à la DG responsable dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle.

7.1. Incidence sur les ressources humaines

Millions d'euros (à la 3ème décimale)

Types d'emplois		Effectifs à affecter à la gestion de l'action par utilisation des ressources existantes et/ou supplémentaires		Total	Description des tâches découlant de l'action
		Nombre d'emplois permanents	Nombre d'emplois temporaires		
Fonctionnaires ou agents temporaires	A B C	6 1	0.5	6 1.5	*Parce que la directive couvre un large éventail d'activités de services, des connaissances spécifiques sont nécessaires sur une multitude de secteurs (distribution, professions réglementées, construction, certification, artisanat, etc.) ainsi que sur des questions spécifiques telles que le remboursement des soins de santé ou la simplification administrative.*
Autres ressources humaines		1 END		1	
Total		8	0.5	8.5	

7.2. Incidence financière globale des ressources humaines

Millions d'euros (à la 3ème décimale)

Type de ressources humaines	Montants	Mode de calcul *
Fonctionnaires Agents temporaries	0,756 0,054	7 * 0,108 0,5 * 0,108
Autres ressources humaines (indiquer la ligne budgétaire)	0,043	1 * 0,043
Total	0,853	

Les montants correspondent aux dépenses totales pour douze mois.

7.3. Autres dépenses de fonctionnement découlant de l'action

Millions d'euros (à la 3ème décimale)

Ligne budgétaire (numéro et intitulé)	Montants	Mode de calcul
Enveloppe globale (Titre A7) 12 01 02 11 01 – Missions 12 01 02 11 01 – Réunions, conférences 12 01 02 11 03 – Comités (comité consultatif) 12 01 02 11 03 – Études et consultations Autres dépenses (indiquer lesquelles)	0,016	24 experts * 650
Systèmes d'information		
Autres dépenses — partie A (indiquer lesquelles)		
Total	0,016	

Les montants correspondent aux dépenses totales pour douze mois.

Millions d'euros (à la 3ème décimale)

I.	Total annuel (7.2 + 7.3)	0,869
II.	Durée de l'action	4 years
III.	Coût total de l'action (I x II)	3,476*

** les coûts pour les ressources humaines pourraient être étendus au-delà des 4 ans en fonction des résultats de la négociation et du programme de travail ultérieur*

8. SUIVI ET ÉVALUATION

8.1. Système de suivi

La directive serait mise en œuvre par les États membres deux ans après son adoption (qui est envisagée pour la fin de 2005), c'est-à-dire pour la fin de 2007. De plus, une année supplémentaire (jusqu'à la fin de 2008) est prévue pour réaliser la transition vers le système de coopération administrative nécessaire (mise en place de procédures électroniques, mise en place de guichets uniques, etc.). Ce temps de mise en œuvre supplémentaire tient compte des investissements administratifs initiaux requis.

Les services de la Commission, assistés par un comité composé de représentants des États membres suivront activement et assisteront les 25 États membres dans la transposition de la directive. L'ampleur du champ d'application et le large éventail de questions abordées dans la directive nécessitent un partenariat entre la Commission et les États membres pour assurer une transposition et un fonctionnement harmonieux et homogènes de la directive dans toute l'Union.

Les services de la commission suivraient également les impacts attendus de la directive. Plus spécifiquement, avec l'assistance de consultants économiques externes (contrat déjà conclu mais qui devra être financé en 2004), des indicateurs économiques (par exemple : coûts de mise en conformité des entreprises de services, échanges commerciaux/ide transfrontière dans les services, participation des PME dans les échanges commerciaux/ide transfrontière, différentiels de prix) seront suivis.

8.2. Modalités et périodicité de l'évaluation prévue

Étant donné que les impacts économiques et sociaux réels ne seront pas mesurables avant que la directive soit pleinement opérationnelle, il est proposé que la première évaluation ex-post figure dans le rapport qui sera présenté par la Commission pour 2008 et que les évaluations suivantes figurent dans les rapports à présenter tous les trois ans à la suite de ce premier rapport.

9. MESURES ANTI-FRAUDE

Des procédures d'appel d'offres ouvertes seront utilisées pour les contrats d'études susmentionnés et les contrats résultants seront étroitement suivis.

La proposition de directive relative aux services vise à établir un cadre juridique permettant au fort potentiel de croissance et de création d'emplois qu'offre ce secteur de s'exprimer totalement. Il s'agit là d'une des plus fortes impulsions données au marché intérieur depuis sa création en 1993.

Le Conseil économique et social approuve le principe d'un tel texte. Il s'interroge, cependant, sur certaines de ses dispositions concernant notamment le périmètre de son champ d'application et l'articulation du principe du pays d'origine avec les règles européennes préexistantes.