

Sur le site du Parlement européen – 7-9-2005

Libre circulation des services - 07-09-2005 - 18:27

Directive services : mode d'emploi

Nul ne conteste, du moins ouvertement, l'objectif de réaliser un véritable marché intérieur des services dans l'Union. Les divergences apparaissent toutefois sur les moyens d'y parvenir et sur l'étendue de la libéralisation. A la veille de la décision du Parlement européen, une chose est sûre : la proposition de directive de la Commission européenne subira un sérieux lifting.

L'objectif d'assurer la libre circulation des services en Europe ne date pas d'aujourd'hui. En réalité, dès 1957, les six pays fondateurs de la Communauté économique européenne s'étaient engagés à réaliser un grand marché dans lequel circuleraient librement les personnes, les biens, les capitaux et... les services. Quarante-cinq ans plus tard, des quatre libertés inscrites dans le Traité de Rome, celle touchant aux services n'a pas été réalisée :
(...) *"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"*, a écrit la Commission européenne dans une communication publiée en 2000.

Bénéfices attendus d'une libéralisation des services ?

La Commission européenne estime que les services représentent 70% de la richesse produite dans l'Union et des emplois. L'Europe n'a pas tiré pleinement profit du potentiel de ce marché en pleine expansion en termes de croissance et de création d'emplois, en raison des entraves persistantes à la libre circulation des services. Un rapport de la Commission publié en 2002 énumère scrupuleusement les centaines d'obstacles administratifs ou mesures protectionnistes déguisées ou discriminatoires. Aujourd'hui par exemple, un entrepreneur qui veut s'établir dans un autre Etat membre doit, dans certains cas, prouver que son activité est "économiquement nécessaire". Par "nécessaire", il faut entendre, la plupart du temps, une activité qui ne fait pas concurrence aux prestataires locaux. Le prestataire est ainsi amené à effectuer des études de marché parfois très coûteuses.

Une ouverture du secteur à la concurrence pourrait, selon la Commission, stimuler la croissance de l'économie européenne et la création d'emplois. Cet objectif est inscrit dans la stratégie de Lisbonne, visant à rendre l'économie européenne plus compétitive et à laquelle a souscrit le Parlement européen.

En outre, le consommateur devrait, lui aussi, tirer parti de cette libéralisation. Le choix de services serait plus grand. En simplifiant la fourniture de services à l'étranger, le consommateur pourrait plus facilement y accéder. Aujourd'hui, par exemple, beaucoup d'Etats accordent aux contribuables des déductions fiscales dans le cadre de la formation professionnelle et notamment de l'apprentissage d'une langue étrangère. Or, les administrations nationales n'accordent ces déductions que si les candidats suivent les cours dans leur pays d'origine et pas au Royaume-Uni pour l'anglais ou en Espagne pour l'espagnol

Le rôle du Parlement européen et le calendrier

Dans ses résolutions, en 2001 et en 2003, le Parlement européen a considéré que l'achèvement du marché intérieur par la mise en place d'un marché intérieur des services était une « priorité absolue ». Les députés ont aussi rappelé que le marché intérieur des services *"pleinement opérationnel fait partie intégrante des objectifs de réforme économique établis lors du Conseil européen de Lisbonne"*.

Fort de cet appui politique, la Commission européenne, alors présidée par l'Italien Romano Prodi, a présenté en janvier 2004 une proposition de directive. Le texte a été rédigé par les services du commissaire responsable du marché intérieur, le Néerlandais Frits Bolkestein, d'où l'appellation de "Directive Bolkestein". Le projet a été transmis au Parlement européen et au Conseil des ministres. En tant que co-législateurs, ces deux institutions doivent impérativement trouver un terrain d'entente pour que le texte puisse entrer en vigueur.

Le Parlement n'est pas séduit par le projet

Actuellement, dix commissions parlementaires planchent sur la proposition de directive de la Commission. Certaines ont déjà rendu leur avis. La commission du Marché intérieur et de la Protection des consommateurs est chef de file pour ce dossier, c'est la commission dite "compétente au fond", à la différence des autres qui expriment seulement leur opinion. La sociale-démocrate allemande Evelyne Gebhardt a été chargée par la commission du Marché intérieur de préparer le rapport qui servira de base pour la position du Parlement européen.

Une fois adopté par la commission du Marché intérieur, le rapport sera soumis, pour une première lecture, à l'approbation des députés européens réunis en séance plénière, probablement pour leur session d'octobre.

Après cette première lecture, la Commission européenne pourra introduire des changements dans sa proposition initiale suivant les modifications proposées par les députés. Ensuite, le texte sera transmis, puis débattu, au Conseil. Les Etats membres pourront alors adopter une "position commune". Si le Conseil et le Parlement sont d'accord sur le contenu de la directive, elle pourra entrer en vigueur. Sinon, le travail et les négociations se poursuivront.

Pour le moment, il est difficile de prévoir quelle sera la décision du Parlement européen et si les amendements qu'il pourrait adopter seront acceptés par le Conseil.

Calendrier incertain

Dans son projet, la Commission prévoit une libéralisation progressive et différenciée selon les catégories de services. Dans certains cas, la libéralisation pourrait être repoussée jusqu'à dix ans après l'entrée en vigueur de la directive.

Toutefois, compte tenu de l'avancement des travaux et de l'ampleur du débat, il est pratiquement impossible de dire, aujourd'hui, quand la directive pourrait entrer en vigueur et sous quelle forme.

Que propose la Commission ?

La Commission propose tout d'abord de permettre aux entreprises de services de s'établir plus facilement dans un autre Etat membre. A cette fin, elle prévoit notamment la simplification des démarches administratives qui seraient moins nombreuses et aussi plus faciles à accomplir. Principale innovation: le prestataire s'adresserait à "un guichet unique", au lieu de se présenter devant plusieurs administrations de l'Etat d'accueil.

Ensuite, le projet de directive vise à faciliter la prestation temporaire et transfrontalière de services. Selon le type de services et les étapes de la libéralisation, la Commission propose soit le principe du pays d'origine (comme règle de base) soit l'harmonisation (généralement à titre complémentaire). Le principe du pays d'origine signifie que le prestataire est soumis au droit du pays où il est établi en permanence et non à celui de l'Etat où le service est fourni. Il revient ainsi au pays d'origine et non à celui de destination de contrôler si l'activité prestée par l'entreprise est conforme aux règles.

Dans tous les cas de figures, le texte préconise une meilleure coopération entre les administrations nationales. Il invite ces dernières à s'échanger des informations sur les législations en vigueur et sur les exigences conditionnant la prestation des services, à transférer les documents nécessaires et à renforcer la coordination des règles d'accès au marché des services. Le projet couvre un éventail très large de services, mais des dérogations sont prévues.

Application du droit du pays de destination

En raison de disparités trop grandes entre pays, toute une série de dérogations particulières au principe du pays d'origine sont prévues dans le projet de directive. Ces dérogations concernent notamment le droit du travail (salaire minimum, temps de travail, sécurité, normes d'hygiène et de sécurité). Ainsi par exemple, les employés envoyés par une entreprise à l'étranger seront soumis aux lois sociales du pays dans lequel ils travaillent s'ils y restent plus de huit jours. Dans ce cas particulier, pour ce qui est du droit du travail, c'est donc la Directive sur le détachement des travailleurs qui s'applique et non pas la Directive sur les services.

Une autre dérogation concerne les lieux particuliers où le service serait fourni si cela se justifie par le maintien de l'ordre public, de la sécurité publique, de la protection de la santé publique ou de l'environnement. Pour les mêmes raisons, dites impérieuses, un État membre pourrait suspendre l'application de la Directive pour un certain type de services.

Quels services sont couverts par le projet ?

Les services couverts par la directive sont très nombreux. Dans la catégorie des services fournis à l'étranger de manière temporaire, les services de proximité ne sont concernés que de manière limitée. En effet, il paraît peu probable qu'un habitant de Marseille fasse appel à un réparateur établi à Prague lorsque son téléviseur tombe en panne. Il arrivera peut-être plus fréquemment qu'un plombier de Saarbrücken ait des clients occasionnels de l'autre côté de la frontière, dans les environs de Metz.

En revanche, les services fournis à distance (par Internet, par téléphone ou par d'autres moyens de communication modernes) sont de plus en plus nombreux. Une entreprise peut aussi fournir ses services de manière temporaire et transfrontalière par le détachement provisoire de ses employés. Par exemple, le fabricant espagnol d'une machine industrielle vendue à une entreprise slovaque peut envoyer ses ouvriers pour l'installation de l'équipement à Bratislava.

Tous les services ne sont pas concernés par le projet de la directive. Elle ne s'appliquerait pas, notamment, aux services qui, en raison de leur nature, font déjà l'objet de réglementations particulières. Les services et réseaux de communication électroniques ou les services financiers, par exemple, entrent dans cette catégorie.

En outre, les services non économiques d'intérêt général sont également exclus. Même si cela semble simple, il n'est pas facile, en pratique, de définir la notion "d'intérêt général" et le caractère non économique d'un service. La jurisprudence de la Cour européenne de Justice est utile mais insuffisante pour l'établissement d'une définition acceptable pour tous les États membres.

Certains services, commerciaux mais dont l'intérêt public est évident, sont également exclus. C'est le cas de l'approvisionnement en eau ou en énergie. Néanmoins, le fait que ces services ne soient pas couverts par la directive ne signifie pas que leur libéralisation n'est pas poursuivie par d'autres voies législatives. L'éducation, qui reste une compétence nationale, et l'administration publique ne sont pas non plus concernées.

Les divergences

Le projet de la "directive Bolkestein" a provoqué une véritable levée de boucliers. Lors du débat, notamment au Parlement européen, trois camps sont apparus: d'un côté, il y a ceux qui soutiennent le texte de la Commission et notamment le recours au principe du pays d'origine pour stimuler la libéralisation du secteur, à l'autre bout du spectre, il y a ceux qui s'y opposent. Entre ces deux tendances, d'autres jugent que le texte de la Commission est acceptable dans ses grandes lignes mais qu'il devrait être revu et corrigé afin de permettre au principe du pays d'origine de fonctionner en pratique.

Au-delà de ces divergences se pose un problème politique de fond : trouver le point d'équilibre entre la nécessité d'ouvrir ce secteur à la concurrence tout en préservant le modèle social européen. Les divisions au sujet de ce dossier complexe dépassent les clivages politiques et nationaux habituels.

Le recours proposé par la Commission au principe du pays d'origine pour obtenir la libéralisation des services dans l'UE est l'objet d'un intense débat. Faut-il accompagner cette libéralisation du marché des services d'une harmonisation (ou un rapprochement) préalable des conditions d'exercice de la profession ? Ensuite, il faut décider quel sera le moteur de cette libéralisation : le principe du pays d'origine proposé par la Commission, le principe de la reconnaissance mutuelle préconisé par la social-démocrate allemande, Mme Evelyne Gebhardt, rapporteur pour ce dossier, la "clause du marché intérieur" ou encore le principe du pays de destination.

L'autre grand sujet de polémique porte sur le champ d'application de la directive. A ce titre, la distinction entre les services d'intérêt général (devant être exclus) et les services d'intérêt économique général (couverts par la proposition de la Commission) constituent la principale pomme de discorde. Deux options sont envisagées : un champ d'application très large (50% des activités économiques de l'UE selon la Commission) avec des dérogations plus nombreuses ou un champ plus réduit sans dérogations.

D'autres points débattus concernent les critères selon lesquels certaines restrictions à la libre circulation de services pourraient être maintenues par les Etats membres et le choix de la meilleure approche pour assurer la clarté juridique du texte.

L'harmonisation, le principe du pays d'origine ou la reconnaissance mutuelle ? - Rappel historique

Au départ, le marché intérieur s'est construit sur l'harmonisation des législations nationales. Il suffisait que les Etats membres se mettent d'accord sur les normes que devait respecter un produit pour que celui-ci puisse circuler sans entraves dans le marché intérieur. Vu l'ampleur de la tâche, l'harmonisation a rapidement trouvé ses limites. Des barrières, non tarifaires, se sont multipliées freinant la libéralisation du marché.

En 1979, la Cour de Justice européenne a rendu un arrêt célèbre, dans l'affaire "Cassis de Dijon". Dans cette affaire, les juges européens ont estimé que tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre pouvait être vendu dans n'importe quel autre Etat membre. Ce qui était bon pour un Français et reconnu comme tel par la loi française ne pouvait pas nuire à un Allemand. Par conséquent, un Etat membre importateur était obligé d'accepter les produits en provenance d'un autre Etat membre (*pays d'origine*), même si ces produits n'étaient pas conformes aux standards nationaux du *pays de destination*. C'est la genèse du principe de "reconnaissance mutuelle" ou du "contrôle du pays d'origine".

Dans ce même arrêt, la Cour a reconnu qu'un Etat membre pouvait imposer des restrictions au libre accès sur son marché d'un produit fabriqué dans un autre Etat membre si ces restrictions étaient justifiées par l'ordre public et quelles répondaient à une série de conditions:

- La restriction doit être proportionnée à l'objectif recherché ;
- Il doit être impossible d'atteindre cet objectif par des mesures moins restrictives.

Transposée aux services, cette jurisprudence pose les questions suivantes :

- Dans quelle mesure est-il possible d'appliquer cette jurisprudence, qui concernait la libre circulation des biens, à la libre circulation des services ?
- Le principe du pays d'origine, tel que défini par la Commission européenne dans le projet de la directive services, ne va-t-il pas plus loin que les traités quant à la libre circulation des services et moins loin que la jurisprudence quant à l'autorisation de certaines restrictions nationales ?

La clause dite du marché intérieur est similaire au principe du contrôle par le pays d'origine. Elle a été introduite dans plusieurs législations liées au marché intérieur, notamment sur le commerce électronique. Est-il fondé d'appliquer un principe régissant, jusqu'ici, des secteurs d'activités particuliers à une directive cadre qui embrassent la plupart des services?

En savoir plus

[Proposition initiale de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur soumis par la Commission européenne](#)

[Proposition initiale de la directive](#)

[Projet de rapport parlementaire par Evelyne Gebhardt \(PSE, DE\), rapporteur de la commission du marché intérieur](#)

[Projet de rapport parlementaire](#)

[Documents du Parlement et de la Commission européenne réunies à l'occasion de l'audition publique sur la directive service le 11.10.2004 \(EN\)](#)

[Audition publique sur la directive services \(EN\)](#)

[Réactualisation 2002 sur la stratégie pour le marché intérieur - Tenir les engagements Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions](#)

[Stratégie pour le marché intérieur 2002-2003](#)