

Le 5 octobre 2004

*Traduction – seul l'original anglais fait foi*

**PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AUX SERVICES  
DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR**

**COMMENTAIRES DE UNICE**

**A. Introduction**

La Commission européenne a présenté, le 13 janvier 2004, une proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur. Cette proposition a pour objectif

- de mettre en place un véritable marché intérieur des services, en s'inscrivant dans le processus de réformes économiques lancé par le Conseil européen de Lisbonne;
- d'établir un cadre juridique qui supprime les obstacles à deux libertés fondamentales ancrées dans le traité : la liberté d'établissement des prestataires de services et la libre circulation des services entre les États membres et les États de l'AELE/EEE<sup>1</sup>.

Concernant la liberté d'établissement, la proposition prévoit :

- des mesures de simplification administrative, en particulier la mise en place de guichets uniques et de moyens électroniques pour l'accomplissement des procédures administratives;
- certains principes que doivent respecter les régimes d'autorisation applicables aux activités de services.

Quant à la libre circulation des services, la proposition prévoit :

- l'établissement du principe du pays d'origine, combiné au principe de la reconnaissance mutuelle et accompagné de certaines dérogations;
- la garantie du droit des destinataires d'utiliser des services d'autres États membres sans en être empêchés, avec la possibilité pour les États membres de soumettre à autorisation le remboursement des soins de santé fournis dans un autre pays de l'EEE;
- la création d'un mécanisme d'assistance au destinataire qui utilise un service fourni par un prestataire établi dans un autre État membre.

---

<sup>1</sup> Avec l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), le "marché intérieur" de l'UE a été étendu en 1994 aux trois pays de l'AELE/EEE que sont la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Après le dernier élargissement de l'UE au 1<sup>er</sup> mai 2004, le marché intérieur de l'UE se compose désormais de 28 pays. Toute mention des termes "États membres" dans le présent document doit par conséquent être comprise comme couvrant l'ensemble de ces 28 pays.

## **B. Observations générales sur la nécessité d'une directive**

UNICE salue l'intention de la Commission de promouvoir les échanges transfrontaliers et la mise en place d'un marché intérieur des services. Ces éléments sont tous deux importants pour la création d'un secteur de services fort en Europe, lequel est vital pour la productivité, l'innovation et l'emploi dans l'économie européenne. En raison du poids économique des secteurs concernés, un marché intérieur des services qui fonctionne correctement est chose cruciale pour la compétitivité de l'Europe et sa capacité d'atteindre les objectifs dits "de Lisbonne" d'une amélioration de la croissance et de l'emploi. Les obstacles administratifs inutiles aux échanges transfrontaliers, en particulier, se sont avérés restreindre gravement le développement économique de l'Europe.

À travers ses fédérations membres, UNICE représente les petites, moyennes et grandes entreprises de tous les secteurs d'activité. À peu près la moitié de ces entreprises opèrent dans les secteurs de services. En outre, les entreprises manufacturières non seulement sont des utilisatrices de services, mais également elles génèrent une partie de plus en plus importante de leur chiffre d'affaires grâce à des services liés aux produits eux-mêmes. Cela résulte du fait que les services font toujours plus partie de la manufacture industrielle, en apportant une valeur ajoutée aux produits comme les machines. En conséquence de quoi, les restrictions au commerce de services peuvent également avoir de graves répercussions négatives sur le commerce de marchandises, ainsi que sur la croissance et l'emploi dans le secteur industriel. L'initiative de la Commission intéresse donc hautement toutes ces entreprises européennes.

Ce sont les petites et moyennes entreprises qui constituent la majorité des sociétés de services. Elles sont donc particulièrement touchées par l'absence de transparence dans les conditions d'exercice de leurs activités dans un autre État membre, ou encore par les obstacles qui les empêchent d'utiliser les services d'un prestataire établi dans un autre pays de l'EEE. La persistance de ces difficultés, plus de dix ans après la date butoir (1992) fixée pour l'achèvement du marché intérieur, montre clairement que se fier à la législation en vigueur et à la jurisprudence de la Cour européenne de justice n'a pas suffi à créer un réel marché intérieur des services. La directive envisagée représente un pas utile vers un meilleur respect de l'acquis législatif existant.

Les entreprises européennes, représentées par UNICE, saluent en particulier :

- la simplification des démarches administratives amenée par la création de guichets uniques; cela peut profiter plus particulièrement aux PME qui cherchent à opérer dans d'autres États membres;
- l'identification et l'évaluation des réglementations nationales qui dressent des obstacles à l'établissement et à la prestation de services transfrontaliers; une comparaison entre les règles actuelles et les prescriptions de la directive contribuera à plus de cohérence et moins de discrétion de la part des États membres en cas de décision sur les règles nécessaires pour des raisons d'ordre public, de protection de la santé publique ou de sécurité publique;
- l'application du principe du pays d'origine, bien que des précisions et distinctions soient nécessaires dans de nombreux domaines;
- les dispositions concernant des dérogations au principe du pays d'origine, en particulier pour les questions couvertes par la directive sur le détachement des travailleurs, bien que l'énoncé actuel puisse être mal interprété comme cherchant à en compromettre la mise en œuvre pratique; certaines parties de l'article 24 notamment devraient être réécrites comme suggéré au chapitre 6 ci-dessous;

- l'approche combinant une mise en œuvre progressive et la possibilité d'une harmonisation, les possibilités de méthodes alternatives et volontaires de régulation comme les codes de conduite.

La Commission se montre ambitieuse en voulant couvrir, par un instrument unique, toute la palette des problèmes visés par la proposition de directive. Cependant, UNICE estime également que cette approche est réaliste et adéquate. La conjugaison du principe du pays d'origine et de la reconnaissance mutuelle à une harmonisation ciblée et une assistance mutuelle entre les autorités nationales offre en effet une bonne base pour aborder les divers obstacles aux activités de services couvertes par la proposition. Se fier aux États membres pour qu'ils analysent et suppriment ces obstacles constitue un mécanisme intégré pour une mise en œuvre graduelle; cette approche ne peut fonctionner que si les États membres s'y conforment véritablement.

Appréciant les efforts déployés par la Commission pour évaluer la nécessité de la proposition et son impact sur les entreprises, UNICE estime nécessaire d'évaluer en continu, tout au long du processus législatif, l'impact de la proposition sur la compétitivité des entreprises européennes.

En bref, UNICE accueille favorablement la proposition de la Commission et elle partage globalement l'approche envisagée. Toutefois, certaines dispositions particulières de la proposition doivent être ajustées. Sur ce point, UNICE formule les commentaires qui suivent.

### **C. Commentaires particuliers**

De l'avis de UNICE, les propositions d'ajustement qui suivent sont d'une grande importance pour assurer le bon fonctionnement du marché unique des services et éviter la concurrence déloyale. Il est hautement souhaitable que le Conseil et le Parlement les intègrent durant le processus législatif.

#### **1. Sur le champ d'application (article 2)**

La directive doit couvrir tous les services, sauf un nombre limité d'exceptions visées à l'article 2. UNICE partage le champ d'application proposé à l'article 2, mais elle estime souhaitable d'exprimer plus clairement quels services sont couverts et lesquels ne le sont pas. C'est important pour apporter la sécurité juridique aux entreprises. À cet égard, le texte relatif au champ d'application de la directive devrait être développé.

#### **2. Sur les définitions (article 4)**

La notion "d'État membre de détachement" (article 4.11), désignant un pays accueillant des travailleurs détachés, est source de confusion et devrait être remplacée par l'expression "pays d'accueil", nettement moins ambiguë. L'article 4 devrait également contenir une référence claire aux définitions de l'article 2 de la directive 96/71. De plus, la définition "d'établissement" – un terme clé de la directive, pour distinguer la prestation de services par établissement de celle qui passe par des échanges transfrontaliers – devrait être plus précise afin d'en exclure les sociétés "boîtes postales". Cette définition devrait être cohérente par rapport aux définitions actuelles de l'établissement qu'en donnent la législation et la jurisprudence de l'UE.

### **3. Sur la liberté d'établissement (articles 5 à 15)**

Les articles 9 à 15 fixent les critères relatifs aux régimes d'autorisation qui, dans certains États membres, régissent l'exercice d'une activité de service. UNICE accueille globalement favorablement l'approche proposée par la Commission. Elle considère cependant qu'il y a place pour une simplification et une clarification du texte proposé. Par exemple, les articles 9 à 15 visent "l'accès à une activité de service et son exercice" dans un chapitre qui porte sur la liberté d'établissement : de ce fait, il devient fort difficile de comprendre si les dispositions relatives aux procédures d'autorisation définies par la directive s'appliquent uniquement aux prestataires de services désireux de s'établir dans un autre État membre, ou si les articles 9 à 15 concernent également les éventuelles procédures d'autorisation pour les prestataires de services souhaitant exercer une activité dans un autre État membre sans pour autant s'y établir formellement. En particulier, les conditions fixées pour les exceptions à l'interdiction générale des régimes d'autorisation, visées à l'article 9.1, devraient également former la base des exceptions à l'interdiction générale, visée à l'article 16.3.b, des obligations de déclaration, de notification et d'autorisation.

### **4. Sur la libre circulation des services (articles 16 à 19)**

Les articles 16 à 19 établissent le principe du pays d'origine et définissent les dérogations à ce principe. UNICE accueille favorablement l'approche proposée pour supprimer les obstacles à la libre circulation des services et éviter la duplication des procédures d'autorisation et de surveillance. Au titre de règle générale, cependant, le pays d'accueil doit rester en mesure de contrôler la qualité ou le contenu d'un service, et à cet égard, la coopération mutuelle entre les administrations nationales joue un rôle important. Sur un plan technique, la surveillance des marchés doit être intensifiée dans le sens des pratiques observées sur le marché des produits.

Les entreprises européennes sont conscientes de la nécessité de certaines dérogations sectorielles permanentes au principe du pays d'origine, par exemple dans les cas où il existe des motifs prépondérants d'ordre public et où les contrôles ne peuvent être exercés correctement par le pays d'origine. Toutefois, UNICE demande instamment que les dérogations générales au principe du pays d'origine liées à des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé publique, telles que visées à l'article 17.17, soient non discriminatoires, pleinement justifiées et régulièrement évaluées pour vérifier qu'elles ne servent pas à compromettre l'objectif premier de la directive, qui est de réduire les obstacles à la libre circulation des services. Des régimes permanents et transitoires trop nombreux sont source d'insécurité juridique, alourdissent la charge de l'information et de la mise en conformité pour les prestataires et rendent la prestation de services transfrontaliers moins transparente pour les utilisateurs.

UNICE rappelle que la liberté des parties de choisir le droit applicable à leur contrat est un principe pivot du droit privé. Dans ce contexte, elle adhère pleinement à la dérogation au principe du pays d'origine prévue à l'article 17.20.

### **5. Sur les droits des destinataires des services (articles 20 à 23)**

En ce qui concerne les droits des destinataires des services, UNICE partage pleinement l'interdiction de discrimination visée à l'article 21. Cette disposition paraît compatible avec la demande des entreprises européennes de conserver le droit d'adapter leurs services aux besoins particuliers de leurs clients. Ces besoins peuvent être fort différents d'un endroit à l'autre de l'Europe; les composantes d'un service fourni dans

des pays différents peuvent varier, de même que leur coût ou leur prix. Cet aspect ne peut être retenu au titre de discrimination fondée sur le lieu de résidence du destinataire. De même, il doit rester possible d'ajuster les prix pour des utilisateurs potentiellement "gros", dont on peut attendre qu'ils s'engagent dans des relations d'affaires de longue durée avec le prestataire, par rapport à des acheteurs ponctuels. Cette différenciation, qui est au cœur des principes économiques, ne peut être confondue avec une discrimination inacceptable imposant des obligations différentes selon la nationalité ou le lieu de résidence. C'est pourquoi les termes "critères objectifs" et "exigences discriminatoires" devraient être définis plus clairement dans la proposition de directive, afin de rencontrer les préoccupations évoquées ici.

## **6. Sur le détachement des travailleurs (articles 24 et 25)**

UNICE soutient globalement l'approche prévue par les articles 17.5 et 24, laquelle renvoie à la directive 96/71 la question du détachement des travailleurs. Elle partage pleinement l'avis exprimé par la Commission dans sa récente communication sur la mise en œuvre de la directive 96/71, à savoir qu'il n'est pas nécessaire de revoir la directive. Elle demande que l'énoncé de l'article 24 soit compatible avec la directive sur le détachement des travailleurs. Dans ce contexte, l'énoncé actuel du deuxième alinéa de l'article 24.1 et celui de l'article 24.2 pourraient être mal interprétés comme cherchant à compromettre la mise en œuvre pratique de la directive 96/71/CE.

UNICE est totalement favorable à la simplification administrative, y compris dans les domaines couverts par la directive sur le détachement des travailleurs, mais elle reconnaît que le pays d'accueil doit être avisé de la présence de travailleurs détachés pour pouvoir mettre en œuvre concrètement la directive 96/71/CE. La simplification ne devrait pas générer d'insécurité juridique ni transférer la charge administrative sur l'entreprise qui utilise les services de l'employeur du travailleur détaché.

Quant à l'article 24.1.c, UNICE reconnaît pleinement qu'obliger le prestataire à établir une structure juridique dans l'État membre d'accueil serait contraire à la libre prestation de services transfrontaliers et est inutile à la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs. Elle estime en revanche que les autres parties de l'article 24 devraient être reformulées de manière à ce que :

- l'État membre d'accueil soit chargé de mener sur son territoire les vérifications, inspections et investigations nécessaires pour assurer le respect des conditions d'emploi et de travail applicables en vertu de la directive 96/71/CE, et qu'il soit chargé également, conformément au droit communautaire, de prendre les mesures nécessaires à l'égard d'un prestataire de services qui ne respecterait pas ces conditions;
- le pays d'origine coopère pleinement avec le pays d'accueil en fournissant à ce dernier les documents qu'il réclame.

## **7. Sur la qualité des services (articles 26 à 33)**

De manière générale, UNICE considère que l'application du chapitre IV devrait être limitée aux relations d'entreprise à consommateur.

### Obligations d'information (article 26)

De l'avis de UNICE, les obligations d'information des prestataires, définies à l'article 26, ne devraient pas être étendues au-delà du niveau déjà prévu par le droit national ou les

organismes professionnels. Souvent, les obligations d'information s'ajoutent à la charge réglementaire pesant sur le prestataire sans nécessairement répondre au besoin de transparence du destinataire. L'information qu'un destinataire demande au prestataire n'est pas la même dans tous les cas. En dehors des informations sur la santé et la sécurité, il serait préférable de laisser le marché, et non une législation, décider quelles informations sont fournies.

Concernant la plupart des informations visées à l'article 26.1, nous ne croyons pas qu'il y ait une telle information asymétrique entre prestataires et destinataires que cela justifie une action réglementaire. S'agissant des relations d'entreprise à entreprise, en particulier, les informations prévues par la proposition sont accessibles au destinataire, puisqu'elles sont généralement contenues dans le contrat commercial. Dans les cas où les instruments législatifs et volontaires ne suffisent pas à assurer que les prestataires fournissent les informations prévues par cette disposition et où une action complémentaire peut de fait être nécessaire, les États membres devraient laisser aux prestataires une discrétion maximale quant au choix du moyen d'information.

#### Assurances et garanties professionnelles (article 27)

De l'avis de UNICE, il n'est pas nécessaire d'imposer des exigences supplémentaires en matière d'assurances et de garanties professionnelles. Dans les relations d'entreprise à entreprise, les contrats prévoient généralement l'assurance responsabilité du prestataire. Dans le cas contraire, des dispositions législatives au niveau national s'appliquent, qui prévoient une telle assurance. En tout état de cause, tout nouveau régime potentiel d'assurance et garantie doit rester facultatif. Cela vaut pour l'ensemble des articles 26 à 28.

#### Garanties après-vente (article 28)

Les garanties après-vente ne sont pas toujours contractuellement prévues dans les relations d'entreprise à entreprise. UNICE estime par conséquent que des obligations d'information supplémentaires sur ces garanties sont inutiles.

#### Qualité des services (article 31)

Les normes européennes se sont avérées un outil fort utile pour la libre circulation des produits. D'entreprise à entreprise, cependant, les services – par opposition aux marchandises – sont généralement taillés sur mesure, adaptés au destinataire. Ce point doit être pris en compte par les organismes de normalisation qui examinent actuellement le potentiel de normalisation dans les secteurs des services. En conséquence, la définition de normes pour les services devrait être placée sous la conduite des forces du marché, et non être obligatoire. Les labels européens, par ailleurs, pourrait constituer un moyen d'éviter le manque de clarté et le traitement discrétionnaire de nombreux labels aux niveaux national et régional. Dans le cas des normes comme dans celui des labels, les solutions européennes devraient avoir clairement la priorité sur les solutions nationales.

UNICE salue l'intention de la Commission d'impliquer les ordres professionnels dans la promotion de la qualité des services. Ceux-ci devraient également impliquer les organisations sectorielles européennes.



## **8. Sur le contrôle (articles 34 à 38)**

De l'avis de UNICE, une bonne assistance mutuelle des autorités nationales est indispensable si le principe du pays d'origine doit encourager une offre de services transfrontalière équitable, économiquement saine. Le pays d'accueil doit pouvoir réaliser des contrôles et vérifications auprès des prestataires étrangers, comme le prévoit l'article 36. À cette fin, il est nécessaire de prévoir des mécanismes d'application, et en particulier :

- de régler les difficultés de transmission des arrêts judiciaires ou décisions administratives du pays d'origine vers le pays d'accueil;
- d'établir soit un réseau électronique entre les banques de données des autorités compétentes, soit un registre central permettant un accès rapide aux informations dont le pays d'accueil a besoin. Les autorités compétentes de ce dernier ne devraient pas avoir à attendre que les informations soient fournies sur une demande du pays d'origine. Les autorités du pays d'origine devraient être tenues légalement de donner accès aux informations nécessaires via le réseau ou le registre central dès que ces informations sont connues;
- au niveau technique, de renforcer la coopération entre les autorités de surveillance.

## **D. Conclusions**

En résumé, UNICE accueille favorablement la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, pour autant que ses suggestions soient prises en compte. Elle appelle à un prompt examen de la proposition par le Conseil et le Parlement européen, pour permettre l'élimination rapide des obstacles à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité.

UNICE demande à la Commission, au Parlement européen et au Conseil de prendre ses commentaires en considération et reste naturellement à la disposition des institutions de l'UE pour en discuter plus amplement.