



ÉVALUATION MUTUELLE PREVUE PAR LA DIRECTIVE «SERVICES» - CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

INTRODUCTION ET OBJECTIF DE LA CONSULTATION

La consultation en cours est réalisée à l'initiative de la Commission dans le contexte du «processus d'évaluation mutuelle» prévu par la directive «services»¹. Son objectif est d'obtenir des informations en retour des consommateurs, des entreprises, et de toute autre partie intéressée, sur leur évaluation des mesures nationales transposant la directive «services», ainsi que sur d'autres dispositions nationales en vigueur dans le domaine des services. Nous attirons votre attention sur le fait que la présente consultation ne vise pas à couvrir toutes les mesures nationales de transposition ou toutes les dispositions nationales en vigueur. Seuls sont concernés certains types de mesures se rapportant aux exigences imposées concernant soit l'établissement des prestataires de services soit la prestation transfrontières de leurs services.

Vous êtes invité à lire ce document de consultation, à répondre au questionnaire en annexe et à le renvoyer à MARKT-SERVICES-CONSULTATION@ec.europa.eu d'ici au 13 septembre 2010 au plus tard.

CONTEXTE DE LA CONSULTATION

La directive sur les services a été adoptée fin 2006 dans le but principal d'éliminer les entraves disproportionnées et injustifiées au bon fonctionnement et au développement du marché intérieur des services. Les États membres devaient la transposer dans leur droit national pour le 28 décembre 2009.

La directive «services» devrait permettre de favoriser la croissance et la création d'emplois dans le secteur des services, le pilier le plus vaste, le plus dynamique et le plus innovant de l'économie de l'UE. Ceci est encore plus crucial dans le contexte actuel de crise économique. Selon les estimations les plus prudentes, les retombées économiques positives de la directive «services» pourraient être comprises entre 60 et 140 milliards d'euros, ce qui représente un potentiel de croissance de 0,6 à 1,5 % du PIB². Mais ces retombées ne se matérialiseront que si la directive est mise en œuvre intégralement dans tous les pays de l'UE.

Pendant les trois années qu'a duré la période de mise en œuvre de la directive, tous les États membres ont été tenus de procéder à une analyse approfondie de leurs lois et réglementations applicables à un large éventail d'activités de services afin de s'assurer de leur compatibilité avec les dispositions de la directive «services». Cet examen supposait l'évaluation de la

¹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, publiée dans JO L 376 du 27.12.2006.

² Source: «*Expected economic benefits of the European Services Directive*» (Retombées économiques positives escomptées de la directive européenne sur les services), Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – CPB (Bureau néerlandais pour l'analyse des politiques économiques), novembre 2007.

justification et de la proportionnalité de la réglementation en vigueur et, le cas échéant, leur modification ou leur suppression.

Depuis le début de l'année 2010, les États membres ont entamé, en collaboration avec la Commission européenne, un processus commun d'évaluation du nombre de mesures nationales déjà examinées. Cette méthode de travail innovante, connue sous le nom de «processus d'évaluation mutuelle», est prévue par la directive elle-même, qui préconise en outre, dans le même contexte, une consultation des parties prenantes. Fin 2010, la Commission présentera au Conseil et au Parlement européen un rapport sur les résultats du processus d'évaluation mutuelle à laquelle participe la présente consultation.

I. LES MESURES NATIONALES FAISANT L'OBJET DE LA CONSULTATION

Le «processus d'évaluation mutuelle» et la présente consultation portent sur des mesures nationales³ qui imposent certains types d'exigences concernant soit l'établissement des prestataires de services soit la prestation transfrontière de leurs services. Ces exigences sont couvertes par plusieurs dispositions de la directive «services» qui sont détaillées ci-dessous. Les mesures nationales en question sont des lois, des règlements ou des règles professionnelles auxquelles les entreprises et les particuliers doivent se conformer lorsqu'ils veulent établir leur entreprise dans un État membre de l'UE ou lorsqu'ils assurent des services transfrontières dans un autre pays de l'UE.

ACTIVITES DE SERVICES CONCERNEES PAR LA DIRECTIVE «SERVICES» ET PAR LA PRESENTE CONSULTATION

La directive couvre un large éventail de services, fournis par des individus ou par des sociétés, à savoir notamment:

- les services de distribution, de gros et de détail, de biens et de services;
- les services liés à la construction;
- les activités artisanales;
- la plupart des services professionnels (services des conseillers juridiques et fiscaux, architectes, ingénieurs, comptables, géomètres, vétérinaires);
- les services aux entreprises (entretien des bureaux, conseil en management et gestion, organisation d'événements, publicité, recrutement, conseils en brevets);
- le tourisme (agences de voyage, guides touristiques);
- les services d'installation et de maintenance d'équipements;
- les services d'information (portails web, édition, programmation informatique);
- l'hôtellerie et la restauration (hôtels, restaurants, services de restauration);
- les services dans le secteur de l'éducation et de la formation (universités privées, écoles de langues, écoles de conduite);
- la location, y compris la location de véhicules et le crédit-bail;
- les services liés à l'immobilier.

Notez que plusieurs activités de services, telles que les services financiers, les services de transport ou les services de santé, sont exclues du champ d'application de la directive «services»⁴. Les mesures nationales relatives à ces services ne font pas l'objet de la présente consultation.

³ Les mesures nationales peuvent être des dispositions légales, réglementaires ou administratives ainsi que des règles d'associations ou d'organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique.

⁴ Pour plus de détails sur le champ d'application de la directive «services», consulter le chapitre deux du Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services», qui est disponible en ligne dans les 23 langues officielles: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_fr.htm.

EXIGENCES APPLICABLES A L'ETABLISSEMENT DES PRESTATAIRES DE SERVICES

1. Mesures nationales imposant une autorisation aux prestataires de services

Les autorisations⁵ sont l'une des formalités les plus fréquemment imposées aux prestataires de services dans les États membres et constituent des restrictions à la liberté d'établissement. L'article 9 de la directive «services» enjoint aux États membres d'évaluer les régimes d'autorisation afin de déterminer s'ils sont compatibles avec la directive.

Un régime d'autorisation est compatible avec la directive «services» s'il est:

- non discriminatoire (s'il ne prévoit pas ou n'entraîne pas, directement ou indirectement, un traitement différent entre les prestataires locaux et les prestataires d'autres États membres),
- justifié par au moins une des «exigences impérieuses d'intérêt général» énoncées par la Cour de justice de l'Union européenne⁶ (objectifs politiques tels que la protection des consommateurs, la protection de l'environnement, la santé publique, etc.), et
- proportionné, c'est-à-dire que le régime d'autorisation permet d'assurer la réalisation de l'objectif visé et que celui-ci ne peut être atteint par des moyens moins restrictifs qu'une autorisation (par une simple déclaration, par exemple).

Les États membres ont dû examiner chaque régime d'autorisation en fonction de ces trois critères et devraient avoir supprimé ou modifié les régimes d'autorisation qui ne sont pas conformes.

L'objectif de la présente consultation des parties prenantes eu égard à l'article 9 est de recueillir les opinions des parties prenantes pour savoir si les régimes d'autorisation maintenus par les États membres satisfont aux principes énoncés par la directive ou si certains régimes d'autorisation toujours en vigueur auraient dû être modifiés ou supprimés.

⁵ On entend par «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. Les autorisations peuvent concerner la totalité ou une partie des activités de services (une licence commerciale générale pour toutes les activités commerciales, par exemple) ou une activité de services particulière ou un groupe particulier d'activités de services, selon une procédure particulière et en fonction de critères qui sont spécifiques à cette activité de services (une autorisation d'ouvrir certains types de magasins, d'assurer des services d'orientation professionnelle, de créer une agence de voyages ou de donner des leçons de conduite automobile, par exemple). Pour plus de détails sur les régimes d'autorisation, consulter la partie 6.1 du Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services», qui est disponible en ligne dans les 23 langues officielles: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_fr.htm.

⁶ Voir les exemples donnés dans la définition des «raisons impérieuses d'intérêt général» à l'article 4, paragraphe 8, de la directive «services».

2. Mesures nationales imposant certains types d'exigences aux prestataires de services

L'article 15 de la directive «services» donne une liste de huit types d'exigences⁷ qui se retrouvent fréquemment dans les législations nationales et qui constituent des entraves à la liberté d'établissement.

Comme pour les autorisations, la directive ne prévoit pas leur interdiction pure et simple mais enjoint aux États membres de réexaminer leur cadre réglementaire (y compris les règles fixées par les associations et organisations professionnelles) en vue de repérer ces exigences et de déterminer si elles sont compatibles avec la directive «services».

La compatibilité de ces exigences est déterminée par les mêmes critères que pour les autorisations:

- la non-discrimination,
- la justification par une raison impérieuse d'intérêt général, et
- la proportionnalité.

Les États membres devraient avoir examiné chaque exigence en fonction de ces trois critères et ils devraient avoir supprimé ou modifié les exigences qui ne sont pas conformes.

L'objectif de la présente consultation des parties prenantes eu égard à l'article 15 est de recueillir les opinions des parties prenantes pour savoir si les types d'exigences énumérés à l'article 15 qui ont été maintenus par les États membres satisfont aux principes énoncés par la directive ou si certaines exigences qui sont toujours d'application auraient dû être modifiées ou supprimées.

Les exigences concernées sont:⁸

Les dispositions contenant des restrictions quantitatives ou territoriales

Les restrictions quantitatives sont, par exemple, les limites fixées par les États membres au nombre d'opérateurs autorisés à s'établir sur leur territoire ou dans une zone particulière, ou les exigences en vertu desquelles le nombre d'opérateurs admis est déterminé en fonction de la population. Les restrictions territoriales comprennent les exigences qui limitent le nombre de prestataires de services en fonction d'une distance géographique minimale entre eux.

Les dispositions contenant une obligation pour le prestataire de service d'adopter une forme juridique particulière

Cette catégorie comprend, par exemple, les exigences en vertu desquelles les prestataires de services sont tenus d'agir en tant que personnes physiques ou sous certaines formes juridiques particulières (comme les partenariats).

Les dispositions contenant des exigences relatives à l'actionnariat d'une société

Ces exigences comprennent l'obligation de détenir un montant minimal du capital ou les règles relatives aux qualifications particulières requises pour détenir une part du capital dans

⁷ On entend par «exigences» toute obligation, interdiction, condition ou limite appliquée aux prestataires de services (voir la définition à l'article 4, paragraphe 7, de la directive «services»). Voir ci-dessous la description de ces exigences.

⁸ Pour de plus amples explications sur chacune de ces exigences, se reporter à la section 6.3 du Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services», qui est disponible en ligne dans les 23 langues officielles: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_fr.htm.

une société fournissant certains services (dans le cas des services de certaines professions réglementées, par exemple).

Les dispositions contenant des exigences réservant la prestation de certains services à des prestataires particuliers

Cette catégorie a trait à des règles réservant à des prestataires particuliers le droit de fournir certains services. Il convient de noter que les exigences réservant une activité à une profession réglementée en raison des qualifications professionnelles requises ne relèvent pas de l'article 15 de la directive «services».

Les dispositions contenant des interdictions d'avoir plus d'un établissement sur le territoire du même État membre

Il s'agit des dispositions limitant spécifiquement la possibilité pour les prestataires d'avoir plus d'un établissement (en ouvrant des filiales ou des bureaux) dans le même État membre.

Les dispositions contenant une obligation d'avoir un nombre minimal d'employés

Cette catégorie a trait à des règles imposant aux prestataires de certains services l'obligation d'avoir un nombre minimal prédéterminé d'employés.

Les dispositions contenant l'obligation d'appliquer des tarifs fixes, minimaux ou maximaux pour les services fournis

Il s'agit des règles imposant des prix (minimaux, maximaux ou fixes) que les prestataires doivent respecter pour la prestation de leurs services.

Les dispositions contenant des exigences relatives à l'obligation faite au prestataire de services de fournir d'autres services conjointement

Cette catégorie concerne les règles requérant des prestataires de services entreprenant une certaine activité de fournir d'autres services particuliers, parfois totalement sans rapport avec leur activité principale (obligation faite aux stations-services de vendre des aliments et des boissons, par exemple).

3. Mesures nationales limitant les possibilités pour les prestataires de services d'entreprendre des activités pluridisciplinaires

Ces exigences peuvent revêtir différentes formes: soit il est exigé que les prestataires de services entreprennent exclusivement une activité particulière, soit l'exercice de différentes activités doit se faire conjointement ou en partenariat. L'article 25 de la directive «services» enjoint aux États membres d'éliminer de telles exigences, à deux exceptions près:

- les professions réglementées, dans la mesure où cela se justifie pour garantir le respect de règles de déontologie et si c'est nécessaire pour garantir leur indépendance et leur impartialité.
- les prestataires de services de certification, d'accréditation, de contrôle technique, de tests ou d'essais, dans la mesure où cela se justifie pour garantir leur indépendance et leur impartialité.

Les États membres devraient avoir examiné chaque exigence en fonction de ces trois critères et ils devraient avoir supprimé ou modifié les exigences qui ne sont pas conformes.

L'objectif de la présente consultation des parties prenantes eu égard à l'article 25 est de recueillir les opinions des parties prenantes pour savoir si les interdictions et limites qui demeurent concernant les activités pluridisciplinaires n'affectent que les services de professions réglementées ou les services de certification/accréditation/contrôle technique/tests ou essais et sont nécessaires et proportionnées pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces prestataires.

EXIGENCES APPLICABLES A LA PRESTATION DE SERVICES TRANSFONTIERES

Mesures nationales imposées aux prestataires de services transfrontières

L'article 16 de la directive «services» permet aux États membres d'imposer leurs propres exigences aux prestataires de services établis dans d'autres États membres et fournissant des services temporairement sur leur territoire si cela se justifie par l'une des quatre raisons suivantes:

1. ordre public
2. sécurité publique
3. santé publique
4. protection de l'environnement⁹.

De telles exigences doivent en outre être conformes aux principes de:

- non-discrimination et
- proportionnalité.

L'article 16, paragraphe 2, donne des exemples d'exigences constituant une entrave grave à la prestation de services transfrontières. Si elles sont présentes dans la législation nationale, ces exigences devraient avoir été évaluées avec soin (et, le cas échéant, modifiées ou supprimées en ce qui concerne leur application aux services transfrontières), car elles peuvent souvent être discriminatoires ou disproportionnées. Il convient de noter qu'il peut y avoir d'autres types d'exigences qui ne sont pas répertoriés ici mais qui relèvent aussi de l'article 16 et qui devraient avoir été examinés par les États membres.

Il convient de noter que l'article 17 de la directive énumère certaines matières (par exemple touchant à la reconnaissance de qualifications professionnelles et les déclarations annuelles qui lui sont liées) et certains services (comme, par exemple, le secteur de la poste, de l'électricité et du gaz) auxquels l'article 16 ne s'applique pas. Ces matières et ces secteurs ne devraient donc pas être pris en considération dans les réponses aux questions de la consultation à ce sujet.

⁹ Ces quatre raisons sont des concepts du droit de l'UE qui ont été interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne et il se peut qu'ils diffèrent de notions similaires, plus étendues, présentes dans la législation nationale. Pour plus de détails, consulter la partie 7.1.3.1 du Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services», qui est disponible en ligne dans les 23 langues officielles: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_fr.htm.

L'objectif de la présente consultation des parties prenantes eu égard à l'article 16 est de recueillir les opinions des parties prenantes pour savoir si les exigences qui continuent d'être appliquées par les États membres dans le cadre de la prestation de services transfrontières sont conformes aux critères de l'article 16 et si certaines des exigences qui sont encore appliquées aux prestataires de services transfrontières devraient avoir été modifiées ou supprimées.

Parmi les types d'exigences qui sont particulièrement restrictifs pour la prestation de services et qui devraient avoir été évalués par les États membres qui devaient, le cas échéant, veiller à leur non-application aux prestataires de services entrants, figurent:¹⁰

Les dispositions contenant une obligation d'avoir un établissement sur le territoire où les services sont fournis

Ce type d'exigence obligerait tout prestataire de services souhaitant entreprendre une activité de services dans un État membre à s'établir dans cet État membre particulier. Pareille exigence rend impossible pour un opérateur économique d'un autre État membre de fournir des services temporairement dans l'État membre qui pose cette exigence.

Les dispositions contenant une obligation d'obtenir une autorisation ou un enregistrement

Ce type d'exigence concerne des situations où les prestataires de services d'autres États membres doivent suivre une procédure administrative, sous la forme d'une autorisation ou d'un enregistrement, avant de pouvoir commencer à fournir leurs services dans l'État membre qui pose cette exigence.

Les dispositions contenant une obligation de notification ou de déclaration aux autorités de l'État membre où a lieu la prestation de services

Ce type d'exigence concerne des situations où les prestataires de services d'autres États membres sont tenus à une déclaration avant la prestation de services ou au moment de la prestation de services dans l'État membre qui pose cette exigence.

Les dispositions requérant des accords contractuels particuliers entre le prestataire de services et le bénéficiaire en vue de limiter la prestation de services par les indépendants

Il s'agit d'exigences qui excluent la possibilité d'exercer certaines activités de services en tant qu'indépendant, en exigeant, par exemple, que ces activités soient toujours exercées dans le cadre d'un contrat de travail.

Les dispositions ayant trait à l'utilisation d'équipements

Il s'agit d'exigences qui imposent ou interdisent l'utilisation de certains types ou marques de machines ou qui requièrent que les prestataires de services obtiennent dans l'État membre d'accueil une autorisation préalable pour l'équipement utilisé ou se soumettent à des inspections nationales. Il ne s'agit cependant pas d'exigences qui sont nécessaires à la protection de la santé et à la sécurité sur le lieu de travail.

¹⁰ Pour plus d'exemples d'exigences relevant de l'article 16 de la directive «services», consulter la partie 7.1.3.4 du Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services», qui est disponible en ligne dans les 23 langues officielles: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_fr.htm.

II. Aperçu des changements législatifs dans les États membres

Vous trouverez en annexe, pour chaque État membre, des exemples et des références des législations nationales pertinentes en ce qui concerne les quatre articles susmentionnés de la directive «services». Ces informations se fondent sur les rapports faits par les États membres aux services de la Commission. Les services de la Commission n'ont pas vérifié ces informations pour voir si elles étaient correctes et complètes.

Comme les informations ne sont données qu'à titre indicatif et ne prétendent pas à l'exhaustivité, vous êtes invité à formuler vos observations sur les dispositions nationales pertinentes entrant dans le champ de la présente consultation, même si elles n'ont pas été citées comme exemples dans le document consacré à un État membre particulier.

La Commission tient à souligner que certains États membres n'ont pas encore intégralement transposé la directive et que les textes législatifs sont encore en cours d'adoption, notamment dans des secteurs de services spécifiques. Vous pouvez également, le cas échéant, nous faire part de vos commentaires sur d'éventuels projets de législation dont vous auriez connaissance. Il convient de noter aussi que la consultation ne porte pas seulement sur la législation adoptée pour la transposition de la directive mais aussi sur les dispositions légales en vigueur qui n'ont pas été modifiées au cours du processus de transposition. Vous êtes donc invité à répondre au questionnaire ci-joint en tenant compte également de ces mesures en vigueur.

Le processus d'évaluation mutuelle est toujours en cours et ses résultats finaux, y compris les informations recueillies dans le cadre de la présente consultation feront l'objet d'un rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen qui devrait être adopté d'ici à la fin de l'année.

Fiches par pays:

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/services_directive_en.htm