

ECOS-031

Bruxelles, le 22 octobre 2004

AVIS
du Comité des régions
du 30 septembre 2004

sur la

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

COM(2004) 2 final – 2004/0001 (COD)

Le Comité des régions,

VU la *"Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur"* (COM(2004) 2 final- 2004/0001 (COD));

VU la décision de la Commission européenne du 22 janvier 2004 de le consulter sur ce sujet, au titre de l'article 265, paragraphe 1, et des articles 71 et 80 du Traité instituant la Communauté européenne;

VU la décision prise par son Président le 5 avril 2004, de charger la commission de la politique économique et sociale d'élaborer un avis en la matière;

VU la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Une stratégie pour le marché intérieur des services" (COM(2000) 888 final);

VU son avis sur la Communication de la Commission "Une stratégie pour le marché intérieur des services", CdR 134/2001 fin du 13.6.2001¹;

VU le Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen - L'état du marché intérieur des services (COM(2002) 441 final);

VU le projet d'avis adopté par la commission de la politique économique et sociale le 6 juillet 2004 (CdR 154/2004 rév. 1) (Rapporteur: **M. SCHRÖTER**, Président de la commission "Affaires fédérales et européennes" du Parlement de Thuringe (DE/PPE) (CdR 154/2004);

CONSIDÉRANT que les services jouent un rôle clef pour l'économie de l'UE;

CONSIDÉRANT que le potentiel considérable du secteur des services en termes de croissance n'a pu être pleinement exploité jusqu'à présent en raison de nombreux obstacles entravant le développement des services;

a adopté l'avis suivant, lors de sa 56^{ème} session plénière des 29 et 30 septembre 2004 (séance du 30 septembre 2004).

*

* *

1. Point de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

- 1.1 **se félicite** que la Commission ait soumis une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur. Cette proposition de directive est portée par la volonté de supprimer les obstacles qui entravent aujourd'hui encore le développement d'un véritable Marché intérieur des services dans l'UE;
- 1.2 **met l'accent** sur le fait que pour réaliser l'objectif fixé par le Conseil européen réuni en sommet à Lisbonne, qui consiste à faire de l'UE, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, il est également indispensable de réaliser un véritable Marché intérieur des services;
- 1.3 **se réfère** au rapport "L'état du marché intérieur des services", selon lequel 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;
- 1.4 **soutient** l'objectif qui consiste à créer un cadre juridique permettant de supprimer les obstacles qui subsistent à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services entre les États membres. Il y a lieu de donner aux prestataires et aux destinataires de services, la sécurité juridique nécessaire au véritable exercice des deux libertés fondamentales que sont la liberté d'établissement et la liberté de circulation des services;
- 1.5 **estime qu'il est bon** que la directive se base sur le principe du lieu d'origine qui implique que les prestataires de services sont tout d'abord uniquement soumis aux réglementations de l'État membre dans lequel ils sont établis. Ce précepte part du principe qu'il existe un niveau de protection comparable dans les différents États membres et considère que les règles en matière de droit de la santé et des consommateurs ainsi que les autres normes de sécurité sont généralement comparables. En substance, le principe de la reconnaissance mutuelle, qui est l'un des piliers de la libre circulation des marchandises, est transposé dans le domaine des services;
- 1.6 **considère qu'il est important** que les prestataires de services aient ainsi la possibilité de pénétrer également sur les marchés d'autres États membres, aux conditions qui leur sont familières;

1.7 **souhaite toutefois faire observer** que le projet de directive ne précise clairement ni ce que comporte le principe du pays d'origine, ni son champ d'application. La transposition de ce principe pourrait causer des problèmes, surtout en ce qui concerne les services sociaux et de santé. Le contrôle devra dès lors être effectué à tout moment conformément à la législation de l'État membre concerné par les autorités du pays en questio;

1.8 **est d'avis** que les propositions de simplification administrative **sont, de manière générale, judicieuses**. La simplification des procédures qui est prévue, la création de guichets uniques et le déroulement des procédures par voie électronique sont des mesures indispensables à la création d'un marché libre des services;

1.9 **estime qu'il est** extrêmement **important** que la directive prévoie une information et une communication réciproques, d'une part pour ouvrir véritablement aux prestataires de services l'accès à un Marché commun et d'autre part, pour permettre aux destinataires de services de pouvoir bénéficier sans risques des services dans toute la Communauté;

1.10 **se félicite** que la proposition de directive se base sur la confiance et l'assistance mutuelles des États membres et qu'elle prévoie entre autres une vérification commune de la compatibilité des règles existantes avec l'objectif consistant à créer un marché unique des services.

2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

- 2.1 **soutient** l'approche horizontale de cette directive cadre qui permet de renoncer à fixer des règles détaillées ou à harmoniser l'ensemble des dispositions concernées dans les États membres;
- 2.2 **souligne** toutefois que cette approche horizontale comporte un risque de recoupement avec des règles communautaires déjà existantes, spécifiques aux secteurs;
- 2.3 **se félicite** par conséquent que la directive prévoit quelques dérogations générales à son champ d'application, dans le but de prévenir de tels recouvrements. Ces dérogations concernent les services financiers, les services et les réseaux des communications électroniques liés au "Paquet télécom" ainsi que les services dans le domaine des transports. Le système fiscal et tous les domaines liés à l'exercice d'une autorité publique sont également expressément exclus du champ d'application;
- 2.4 **relève cependant que** contrairement à son intention, la directive doit être appliquée par principe de manière cumulative, en s'ajoutant aux autres instruments communautaires déjà existants;
- 2.5 **craint** par conséquent que les règles existantes, spécifiques au secteur, puissent être contournées. En effet, dans la pratique, la proposition de directive pourrait toujours être appliquée là où les règles spéciales ne sont pas explicites. Dans le doute, il convient de partir du principe que les règles existantes et spécifiques au secteur régissent déjà de manière définitive les domaines concernés et que certains cas isolés n'ont pas été réglementés à dessein;
- 2.6 **demande** en conséquence que l'application cumulative de la directive soit expressément exclue pour les domaines où il existe déjà des règles définitives, spéciales et spécifiques au secteur. Il y a lieu d'éviter que la directive ne crée de nouvelles règles complémentaires;
- 2.7 **reconnaît** que les dérogations générales prévues au principe du pays d'origine doivent garantir une cohérence avec les instruments législatifs existants. Le principe du pays d'origine ne s'applique pas aux domaines des services qui font déjà l'objet de règles spécifiques au secteur ou pour lesquels des règles spécifiques sont prévues. Par exemple: les services postaux, la distribution en électricité, en gaz et en eau, le détachement de travailleurs, les transferts de déchets, la reconnaissance des qualifications professionnelles ou les régimes d'autorisation concernant la prise en charge financière de soins hospitaliers;

2.8 **fait remarquer** que le principe du pays d'origine peut tourner au détriment des entreprises et des consommateurs honnêtes, car il permet de contourner des normes nationales élevées en matière de qualification professionnelle ou de qualité des services. Il convient donc d'éviter que le principe du pays d'origine ne soit utilisé uniquement pour contourner des prescriptions nationales à respecter dans le cadre d'une activité économique;

2.9 **attire** en outre l'attention sur le fait que la proposition de directive ne fait pas la moindre allusion à la directive actuellement en cours de discussion sur les conditions de travail des travailleurs intérimaires (COM(2002) 149);

2.10 **constate cependant** que la directive exclut certes l'applicabilité du principe du pays d'origine pour ces domaines, mais qu'elle prévoit en revanche des règles complémentaires qui entrent en concurrence avec elle. Cela concerne notamment les domaines suivants: la reconnaissance des qualifications professionnelles, régie par les règles relatives à l'assurance professionnelle et la communication commerciale, le détachement de travailleurs, régi par des instruments complémentaires qui dépassent la règle de la pure procédure administrative, et le remboursement des soins de santé, régi par des instruments complémentaires;

2.11 **craint** que cela ne conduise à une multitude de règles concurrentielles et à un manque de transparence;

2.12 **demande par conséquent** que les règles énoncées dans la directive, qui peuvent très bien être reprises dans les règles spéciales qui existent déjà ou qui sont prévues, y soient effectivement reprises. Cela permet également d'éviter que dans les délibérations futures, une discussion qui doit en fait être menée au niveau du secteur ne soit menée en rapport avec cette directive. Comme le montrent les négociations qui ont été conduites jusqu'ici sur la directive, ce risque existe pour certaines questions;

2.13 **voit ce problème** de concurrence avec des règles spéciales, notamment en ce qui concerne les dispositions proposées en matière de détachement des travailleurs;

2.14 **constate que** dans ce contexte, en plus des règles de procédures et de compétences, - par dérogation au principe du pays d'origine, l'État membre de détachement est déclaré compétent -, la directive adopte d'autres règles qui se rattachent immédiatement à la "directive concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services", la complètent ou entrent en concurrence avec elle. Les mesures devant être prises par les différents États membres pour réaliser un contrôle ou une vérification sont données ou délimitées; s'il est vrai que l'article 17, paragraphe 5, de la proposition de directive prévoit dans un premier temps une dérogation au principe du pays d'origine pour la directive sur le détachement des travailleurs, le Comité est toutefois convaincu que l'interdiction prévue par

l'article 24 de la proposition de directive d'imposer quelque obligation que ce soit vide de son sens la dérogation visée à l'article 17, paragraphe 5. En effet, elle ne résout pas la question de savoir comment l'État membre d'origine peut être informé d'infractions éventuelles commises dans le pays de détachement qui, pour sa part, ne peut effectuer aucun contrôle ni imposer de sanctions. À supposer même que ceci soit possible, l'on se demande également comment le pays d'origine pourrait intervenir sur un territoire étranger, où il ne dispose d'aucun droit de souveraineté;

2.15 **fait remarquer** que l'efficacité d'un contrôle pourrait en souffrir et que les règles contenues dans la proposition de directive interféreraient directement avec les règles de la "directive concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services";

2.16 **estime** par conséquent **qu'il est judicieux** d'inclure également dans cette directive des dispositions relatives à la réalisation de vérifications et de contrôles conformément à la "directive concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services", dans la mesure où elles se révèlent nécessaires;

2.17 **est d'avis** qu'il ne ressort pas suffisamment clairement de la directive dans quelle mesure il y a lieu de l'appliquer dans le domaine particulièrement sensible que constituent les services d'intérêt général. Il est reconnu qu'il incombe aux autorités nationales, régionales ou locales de définir, organiser, financer et surveiller les services d'intérêt général;

2.18 **fait observer** que l'inclusion des services d'intérêt général dans le champ d'application de la directive sur les services et l'objectif ainsi poursuivi de développer le marché intérieur commun en garantissant un espace sans frontières intérieures également pour les services d'intérêt général réduira considérablement la marge de manœuvre des autorités compétentes respectivement au niveau national, régional et local;

2.19 **se félicite** donc **expressément** que dans les discussions menées jusqu'ici à cet égard, la Commission ait expliqué que la directive n'avait en aucun cas pour objectif de traiter les particularités des services d'intérêt général, de procéder à une libéralisation ou à une suppression des monopoles;

2.20 **constate** cependant que jusqu'ici, ces déclarations ne se traduisent pas dans la directive;

2.21 **exige** par conséquent de rectifier cela et d'exclure par principe les services d'intérêt général du champ d'application de la directive (et pas uniquement partiellement, à savoir du champ d'application du principe du pays d'origine) pour prévenir toute discussion lors de la mise en oeuvre future et pour éviter de devoir harmoniser ce domaine à court terme, par des règles valables dans toute la Communauté. Cela correspondrait également à la position de la Commission telle que présentée dans le récent Livre blanc sur les services d'intérêt général;

- 2.22 **insiste** sur la nécessité d'accorder dans ce contexte une attention particulière aux domaines sensibles que sont la santé et la sécurité sociale;
- 2.23 **propose** que ce domaine des services d'intérêt général soit lui aussi expressément exclu du champ d'application de la directive. Cela correspondrait alors aussi à l'intention dont a fait part la Commission dans le Livre blanc qu'elle a présenté récemment sur les services d'intérêt général et qui est d'élaborer en 2005 une Communication qui examinera spécifiquement ces services, vu l'importance et les particularités des services sociaux et de santé;
- 2.24 **constate** cependant que la proposition de directive introduit de nouvelles règles qui entrent en concurrence avec des règles déjà existantes;
- 2.25 **propose** par conséquent d'apporter aux règles spéciales les adaptations juridiques éventuellement requises, si celles-ci s'avèrent véritablement nécessaires à la mise en œuvre de la jurisprudence de la CJCE; pour cette raison, il y a lieu de supprimer les dispositions de l'article 23 du texte de la directive sur les services;
- 2.26 **estime** par conséquent que dans l'esprit d'une meilleure lisibilité de la directive, il est **souhaitable** que le titre de la disposition concernée apparaisse également à l'endroit où il est fait référence à d'autres dispositions;
- 2.27 **relève** l'importance considérable que prendront les collectivités régionales et locales ainsi que les autorités dans le cadre de la mise en œuvre de la directive proposée. Celles-ci devront répondre à des exigences considérables;
- 2.28 **estime** que jusqu'ici, il n'a pas été suffisamment tenu compte des effets qu'aura la mise en œuvre de la directive sur les collectivités locales et régionales. La directive s'adresse certes aux différents États membres, mais elle examine avant tout le niveau régional et local qui réalisera la mise en œuvre pratique, dans le cadre des tâches administratives qui lui incombent ;
- 2.29 **met en garde** contre le fait que dans ce contexte, des problèmes de compétence juridique peuvent se poser là où la mise en œuvre de la directive requiert de nouvelles structures, une procédure administrative uniforme ou une coopération supérieure, au niveau régional et local; ainsi, les dispositions telles que celle stipulant que "l'autorisation doit permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de service, ou de l'exercer, sur l'ensemble du territoire national" (article 10, paragraphe 4) ou celle concernant la mise en place de "guichets uniques" auprès desquels un prestataire de services doit pouvoir accomplir l'ensemble des procédures et formalités nécessaires à l'accès à ses activités de service (article 6) sont anticonstitutionnelles dans les États dotés d'une structure fédérale. Le Comité rappelle que conformément au traité constitutionnel, l'Union est tenue de respecter l'identité nationale de ses États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles;

2.30 **crain**t que l'ensemble des procédures nationales d'autorisation ne tombent dans le champ d'application de la directive et ne doivent, pour pouvoir être maintenues, être réexaminées, adaptées, ou, au pire, supprimées, mais en tout cas simplifiées. Des interventions aussi poussées dans les droits procéduraux des États membres sont excessives. Il convient dès lors de préciser que seules les procédures d'autorisation concernant directement un premier accès à une activité économique sont couvertes par le champ d'application de la directive. Toutes les procédures qui, en dehors du domaine de l'activité économique, ont été prévues par l'ordre juridique pour satisfaire à des exigences impérieuses d'intérêt général, doivent être exclues du champ d'application;

2.31 **crain**t qu'au niveau régional et local, la mise en oeuvre de la directive n'aille à l'encontre des tentatives de dérégulation et de simplification administrative;

2.32 **attire l'attention** sur le fait que la mise en oeuvre de la directive au niveau régional et local sera aussi liée à un coût additionnel imprévisible en termes de personnel, mais surtout en termes financiers. Cela vaut notamment pour la coopération transfrontalière, l'échange d'informations par voie électronique, la définition et la coordination du guichet unique, la vérification de la compatibilité des règles existantes avec les objectifs de la directive et l'évaluation mutuelle des mesures à laquelle il sera ensuite procédé au niveau transfrontalier;

2.33 **constate** que la Commission n'a pas fait de déclaration quant au coût, notamment financier. Jusqu'à présent, seules ont été chiffrées les implications financières pour la Commission elle-même, lesquelles se montent à 3,4 millions d'euros;

2.34 **demande** que des calculs similaires soient faits concernant les effets sur les différents États membres;

2.35 **estime** qu'il est **indispensable** de prévoir un soutien ou une compensation, pendant une période transitoire. Ce n'est que par un tel soutien au niveau régional et local qu'il sera possible de réaliser rapidement la simplification des procédures transfrontalières qui est prévue. Il y a lieu d'éviter à tout point de vue que dans la pratique, les autorités régionales et communales ne soient trop sollicitées;

2.36 **voit** également les **problèmes** de nature tout à fait générale qui peuvent se présenter dans ce contexte aux collectivités régionales et communales et aux autorités. Citons par exemple les barrières linguistiques dans la communication avec les autorités ou les prestataires de services d'autres États membres ou la reconnaissance des diplômes, certificats ou autres documents qui ont été délivrés à des prestataires de services dans un autre État membre - donc dans une langue étrangère. Cela vaut aussi pour le domaine des procédures par voie électronique;

- 2.37 **estime** par conséquent **qu'il est nécessaire** de tenir suffisamment compte de ces problèmes pratiques, tout au moins pendant une période transitoire, en ne demandant pas de traductions assermentées par exemple;
- 2.38 **estime que l'on peut prévoir** que des problèmes se présenteront aussi dans le domaine des mesures prévues dans le but de garantir la qualité des services et surtout dans le domaine du contrôle et de la surveillance des prestataires. En raison du principe du pays d'origine, il est à craindre que les possibilités d'introduire un recours contre des prestataires problématiques qui sont établis dans un autre État membre se limiteront à l'assistance administrative mutuelle transfrontalière. Cela risque d'entraîner des retards inappropriés;
- 2.39 **se félicite** que dans ce contexte, la directive adopte des règles circonstanciées en matière d'assistance mutuelle, pour faire face aux problèmes décrits;
- 2.40 **demande** à la Commission et au comité devant être créé lors de la définition des mesures complémentaires nécessaires au contrôle de tenir également suffisamment compte des intérêts des collectivités régionales et locales. Si, lors de la mise en oeuvre future de la directive, de nouveaux problèmes que l'on ne peut pas encore prévoir surgissent dans le domaine de la réalisation des contrôles, il conviendra de les résoudre de manière adéquate et réaliste;
- 2.41 **attire l'attention** sur le fait que les organisations permanentes et les administrations nationales peuvent être confrontées à des problèmes similaires. Cela concerne notamment le contrôle des prestataires de services établis sur leur territoire, mais aussi ceux qui sont établis dans un autre État membre. Dans la mesure où les organisations permanentes assurent des tâches de l'État, les difficultés qui peuvent se présenter aux autorités des États membres lors de la mise en oeuvre de la proposition de directive les touchent également;
- 2.42 **relève** la nécessité de garantir, lors de la mise en oeuvre de la directive, que les organisations permanentes puissent à l'avenir aussi s'acquitter sans problème des tâches qui leur incombaient jusqu'ici. À l'heure actuelle, des adhésions obligatoires font que lorsque les prestataires de services ont l'intention de s'établir dans un autre État membre, ils doivent s'adresser immédiatement aux organisations permanentes compétentes de cet État membre. Par conséquent, en ce qui concerne la mise en place et la définition du guichet unique, il est important de tenir compte des compétences et des répartitions de tâches existantes;
- 2.43 **voit** dans ce contexte aussi les nouveaux défis et les nouvelles tâches qui incomberont aux organisations permanentes, notamment en tant qu'éventuel guichet unique ou lors de l'élaboration de nouveaux codes de conduite au niveau communautaire;
- 2.44 **demande** à cet égard que les États membres, les collectivités régionales et communales et tous les autres acteurs concernés se préparent à temps aux défis qui seront posés par la directive;

2.45 **plaide** pour qu'on ne se laisse pas guider par des réflexes de défense mais pour qu'on saisisse les chances qui s'offrent aux prestataires de services et aux citoyens des différentes États membres, mais aussi à l'ensemble du marché unique.

Bruxelles, le 30 septembre 2004.

Le Président
du Comité des régions

Le Secrétaire général
du Comité des régions

Peter STRAUB

Gerhard STAHL

¹ JO C 357 du 14.12.2001, p. 65.

--

CdR 154/2004 fin EN-RD/id .../...

CdR 154/2004 fin

FR_{EN-RD/id}