



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.6.2012
SWD(2012) 146 draft

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**visant à l'établissement d'orientations sur l'application de l'article 20, paragraphe 2,
de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur («la directive
“services”»)**

{COM(2012) 261 final}
{SWD(2012) 147 final}
{SWD(2012) 148 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**visant à l'établissement d'orientations sur l'application de l'article 20, paragraphe 2,
de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur («la directive “services”»)**

Le présent document est un document de travail des services de la Commission européenne fourni à des fins d'information. Il ne représente pas une prise de position officielle de la Commission sur la question traitée, ni ne préjuge d'une telle position.

Table des matières

1.	METTRE EN PLACE UN MARCHÉ INTERIEUR POUR LES DESTINATAIRES DES SERVICES	2
1.1.	Les «destinataires des services» peuvent-ils bénéficier suffisamment du marché unique?	2
1.2.	Faciliter davantage l'accès au marché intérieur des services.....	3
2.	MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE NON-DISCRIMINATION AU NIVEAU NATIONAL	4
3.	OBJET DU PRESENT DOCUMENT.....	5
4.	EXPLICATION DE L'ARTICLE 20, PARAGRAPHE 2, DE LA DIRECTIVE «SERVICES»	6
4.1.	Le champ d'application de la disposition	7
4.1.1.	À quels services s'applique l'obligation?.....	7
4.1.2.	À qui s'applique l'obligation?.....	8
4.1.3.	Les consommateurs en tant que destinataires de services	9
4.1.4.	Que sont les «conditions générales mises à la disposition du public»?.....	9
4.1.5.	Nationalité et résidence, en tant que facteurs de différenciation	10
4.1.6.	Que sont les «différences dans les conditions d'accès»?	10
4.2.	La nécessité de procéder à une analyse au cas par cas.....	11
4.2.1.	Établissement de la discrimination.....	11
5.	QUELQUES EXEMPLES: EXAMEN APPROFONDI DE CAS DE TRAITEMENT DIFFERENT	15
6.	POSSIBILITES D'AMELIORATION: SUPPRESSION DES OBSTACLES QUI ENTRAVENT ENCORE LE MARCHÉ INTERIEUR	20
6.1.	Paiements.....	21
6.2.	Fiscalité.....	21
6.3.	Divergences dans les règles du droit applicables en matière de protection des consommateurs et en matière de contrats	22
6.4.	Recouvrement de créances	25
6.5.	Redevances pour copie privée	26
7.	CONCLUSIONS	26
7.1.	Application de l'article 20, paragraphe 2, par les autorités des États membres.....	26
7.2.	Rôle de la Commission: information et soutien aux États membres, aux entreprises et aux consommateurs	27
7.3.	Pour un marché unique plus tangible: mesures que pourraient prendre les entreprises pour l'application des droits reconnus par l'article 20, paragraphe 2	27

1. METTRE EN PLACE UN MARCHÉ INTERIEUR POUR LES DESTINATAIRES DES SERVICES

Le marché unique a apporté d'énormes avantages aux entreprises européennes. La mise en œuvre de la directive «services» a marqué une étape importante dans la suppression des obstacles au commerce, tant au niveau national qu'au sein de l'UE. Toutefois, il ne suffit pas de faciliter la fourniture de services de part et d'autre des frontières nationales pour créer un véritable marché unique des services. Il est tout aussi important de faire en sorte que les destinataires des services puissent aisément profiter des opportunités que leur offre le marché unique, ainsi que l'indique la communication présentée par la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive «services», conformément à l'article 41 de ladite directive – *Un partenariat pour une nouvelle croissance dans les services – 2012-2015* (ci-après dénommée la «communication»).

Les destinataires des services, en particulier les consommateurs, attendent de la suppression des obstacles réglementaires à la fourniture de services sur le marché intérieur qu'elle leur permette d'accéder à davantage de services. Il arrive encore, cependant, que les destinataires soient confrontés à un refus de fournir ou à des prix plus élevés au motif de leur résidence dans un autre État membre. Le présent document examine ce qu'il en est du marché intérieur des services pour les destinataires et donne des indications possibles pour faciliter davantage l'accès des citoyens européens aux services.

1.1. Les «destinataires des services» peuvent-ils bénéficier suffisamment du marché unique?

Trop souvent, les consommateurs sont déçus quand ils essaient d'acheter un service sur une base transfrontière. Les plaintes adressées à la Commission européenne, aux Centres européens des consommateurs et à d'autres organismes d'assistance indiquent que les différences de traitement motivées par la nationalité ou la résidence sont un problème sur le marché intérieur.

Afin d'évaluer la situation sur le terrain, deux études consacrées à la discrimination géographique à l'encontre des consommateurs, mettant plus particulièrement l'accent sur le commerce électronique, ont été commandées et publiées en 2009: «Mystery shopping evaluation of cross-border e-commerce in the EU»¹, réalisée pour la Commission par YouGov Psychonomics, et «Matrix Insight: Access to services in the Internal Market: Study on business practices applying different condition of access based on the nationality or the place of residence of service recipients — Implementation of Directive 2006/123/EC on Services in the Internal Market»² (ci-après dénommée l'«étude Matrix»).

Les pratiques examinées concernent un grand nombre de services, comme la vente d'articles électroniques, de textiles, d'équipements sportifs ou de matériel de bricolage, le téléchargement de fichiers musicaux, la location de voitures et les contrats de téléphonie mobile. La plupart des cas de traitement différent semblent liés à la résidence, plutôt qu'à la nationalité en elle-même, et surviennent principalement dans les transactions en ligne. Par exemple, les consommateurs désireux de réserver en ligne une voiture de location ou une

¹ Voir: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/EC_e-commerce_Final_Report_201009_en.pdf.

² Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/20091210_article20_2_en.pdf.

chambre d'hôtel en vue d'un séjour dans un autre État membre peuvent se trouver redirigés vers le site web de la société de location de voitures ou de la chaîne d'hôtels dans leur pays de résidence où des prix sensiblement plus élevés sont demandés. Les transactions peuvent aussi échouer au stade de l'encodage des données de la carte de crédit, à cause de l'adresse de l'acheteur.

Moins souvent, des différences de traitement se produisent aussi dans les transactions hors ligne, en particulier dans le secteur du tourisme. Par exemple, la Commission a connaissance de tarifs différents appliqués par certains parcs à thème et autres attractions touristiques selon le pays de résidence du client. La Commission a aussi connaissance de cas où des résidents de régions frontalières qui s'adressent à des agences de voyages de l'autre côté de la frontière pour réserver une croisière se heurtent à un refus parce que l'organisateur de la croisière interdit aux agences de voyages de vendre ses produits à des résidents d'autres États membres afin de maintenir des politiques tarifaires différenciées.

1.2. Faciliter davantage l'accès au marché intérieur des services

Afin de renforcer les droits des destinataires de services et de leur donner plus confiance dans le marché intérieur, la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (la «directive «services»») impose aux États membres de lever les obstacles auxquels sont confrontés les consommateurs qui souhaitent acheter des services proposés par des prestataires établis dans d'autres États membres, comme l'obligation d'obtenir une autorisation spécifique pour recevoir des services depuis un autre État membre. Elle contraint aussi les États membres à mettre à la disposition des destinataires de services des informations générales et une assistance concernant les obligations légales, en particulier les règles de protection des consommateurs, et les procédures de recours applicables dans les autres États membres. Enfin, elle fait obligation aux États membres de veiller à ce qu'il soit mis fin aux exigences discriminatoires basées sur la nationalité ou le lieu de résidence des destinataires des services.

En ce qui concerne ce dernier point, l'**article 20 de la directive «services»** interdit la discrimination à l'encontre des destinataires de services sur la base de leur nationalité ou de leur pays de résidence. La finalité de cette disposition est d'aider les destinataires des services, en particulier les consommateurs, à accéder aux offres proposées sur les marchés d'autres États membres et à tirer le meilleur parti du marché intérieur.

L'article 20, paragraphe 1, de la directive «services» impose aux États membres de veiller à ce que le destinataire ne soit pas soumis à des exigences discriminatoires fondées sur sa nationalité ou son lieu de résidence. Il couvre donc les cas où le traitement différent est appliqué par les **pouvoirs publics**. Selon les informations dont dispose la Commission, un nombre considérable des situations perçues comme des cas de discrimination flagrante concernent l'accès préférentiel à des services accordé aux résidents d'une région ou d'une commune par leurs autorités régionales ou locales respectives ou par des opérateurs agissant sous la tutelle de ces autorités. Dans certaines conditions, la Cour de justice de l'Union européenne a déjà condamné, comme étant discriminatoires, des avantages tarifaires pour l'accès à des services accordés par des collectivités locales ou nationales décentralisées aux seuls ressortissants nationaux ou aux seules personnes résidant sur le territoire desdites

collectivités, qui excluent de tels avantages les ressortissants des autres États membres ou les non-résidents³.

L'article 20, paragraphe 2, couvre, plus spécifiquement, les cas où le traitement différent est appliqué par des **prestataires de services**, c'est-à-dire des entreprises ou des professionnels offrant leurs services sur un marché donné. Il impose aux États membres de veiller 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 lorsque ces conditions sont directement justifiées par des critères objectifs.

2. MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE NON-DISCRIMINATION AU NIVEAU NATIONAL

Les États membres étaient tenus de transposer l'article 20 dans leur droit national. L'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» est mis en œuvre par des dispositions nationales qui rendent l'interdiction de la discrimination en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence contraignante pour les prestataires de services.

La plupart des États membres ont introduit, dans leurs législations horizontales de transposition de la directive «services», des dispositions qui reproduisent en tout ou en partie la clause de non-discrimination de la directive «services». D'autres ont pu s'appuyer sur des législations préexistantes qui servent la même fin (voir **l'annexe I**).

Il appartient aux autorités compétentes au niveau national de vérifier si les dispositions pertinentes qui transposent l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» dans leur droit national sont respectées. Pour ce faire, une **analyse au cas par cas** est requise en toutes circonstances.

Les États membres désignent les autorités chargées de contrôler l'application de ces dispositions sur leur territoire. Une liste des autorités compétentes chargées de cette mission de contrôle figure à **l'annexe II** du présent document. La plupart des États membres ont confié le contrôle administratif de l'application des dispositions nationales transposant l'article 20, paragraphe 2, aux autorités chargées de cette mission pour les règles en matière de protection des consommateurs. Dans certains cas, les autorités compétentes en matière de concurrence se sont aussi vues confier le contrôle de l'application de ces dispositions. En cas de procédure judiciaire, il appartient généralement aux tribunaux compétents en matière commerciale ou en matière de protection des consommateurs de statuer sur ces questions.

Le contrôle de l'application des dispositions s'effectue conformément aux pouvoirs de contrôle prévus en droit national, en particulier par des mesures de contrôle au lieu d'établissement du prestataire. En matière de contrôle administratif, l'État membre d'établissement est responsable des prestataires de services établis sur son territoire, y compris quand ceux-ci fournissent leurs services dans d'autres États membres. Dans les cas où un prestataire opère sur une base transfrontière, le chapitre VI de la directive «services» énonce des obligations de coopération administrative, qui imposent aux États membres de s'appuyer une assistance mutuelle pour le contrôle des prestataires.

³ Voir l'arrêt de la Cour de justice du 16 janvier 2003 dans l'affaire C-388/01, Commission/Italie.

3. OBJET DU PRESENT DOCUMENT

Depuis l'adoption de la directive «services», les autorités nationales qui viennent en aide aux consommateurs et aux destinataires de services ont reçu de nombreuses plaintes incriminant les différences de traitement pratiquées par les entreprises en fonction de la nationalité et du lieu de résidence. Toutefois, selon les informations reçues par la Commission, il semblerait que, jusqu'à présent, un nombre très limité seulement des cas portés à l'attention de ces organismes aient donné lieu à des mesures coercitives administratives ou judiciaires au niveau national. Il semble qu'il y ait plusieurs raisons possibles à cette mise en application administrative et judiciaire insuffisante: dans la plupart des États membres, il n'y a pas longtemps que les dispositions pertinentes sont entrées en vigueur, et la faible valeur des biens et des services normalement concernés par ce type de litige peut aussi expliquer que les destinataires des services soient peu enclins à tenter une action.

Comme l'indique le considérant 95 de la directive «services», des tarifs et des conditions variables peuvent être appliqués pour la prestation d'un service, si ces tarifs, prix et conditions sont justifiés par des raisons objectives qui peuvent varier d'un pays à l'autre. Le considérant mentionne des exemples de raisons objectives possibles (comme les conditions du marché, des contraintes réglementaires ou des risques liés au respect de la législation applicable dans d'autres États membres). Au vu de cette situation, il apparaît qu'une clarification de l'interprétation qu'il y a lieu de donner à l'obligation découlant de l'article 20, paragraphe 2, pourrait contribuer à sa prise d'effet pleine et entière.

L'importance d'une application correcte des dispositions nationales transposant l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» par les autorités nationales a été soulignée par les institutions européennes. En particulier, le Parlement européen a appelé à la mise en œuvre effective de l'article 20, paragraphe 2, de la directive sur les services et à l'application, par les autorités et les tribunaux nationaux, des dispositions nationales mettant en œuvre cette règle de non-discrimination dans les systèmes juridiques des États membres⁴. Dans cette perspective, une clarification de la part des services de la Commission paraît utile pour garantir une certaine cohérence dans l'application de la clause de non-discrimination de la directive «services» dans les différents États membres. C'est de la plus haute importance, compte tenu de l'élément «transfrontière» spécifique de cette disposition, qui traite plus particulièrement des situations où les entreprises et leurs clients sont situés dans des pays différents.

Le présent document vise donc à jeter un éclairage sur les situations typiques dans lesquelles les destinataires de services sont confrontés à des différences de traitement ou au refus de fournir un service et sur les circonstances invoquées alors par les entreprises, afin que les autorités compétentes au niveau national soient mieux à même de procéder à l'appréciation au cas par cas attendue d'elles. Le document tente aussi, dans la même optique, de décrire et d'expliquer quand des différences de traitement ou des refus de fournir un service peuvent se justifier ou non.

Le présent document vient continuer et compléter l'aide apportée par la Commission aux États membres sur divers aspects de la directive «services» depuis son adoption. Il est publié

⁴ Résolution du Parlement européen du 21 septembre 2010 sur l'achèvement du marché intérieur en ce qui concerne le commerce en ligne (2010/2012(INI)), points 31 et 32; conclusions du Conseil «Compétitivité» sur le marché unique numérique et la gouvernance du marché unique des 30 et 31 mai 2012, disponibles à l'adresse <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings>.

par les services de la Commission à titre indicatif et n'engage en rien la Commission en tant qu'institution. Il ne préjuge pas non plus de l'interprétation du droit de l'UE par la Cour de justice de l'Union européenne.

4. EXPLICATION DE L'ARTICLE 20, PARAGRAPHE 2, DE LA DIRECTIVE «SERVICES»

La Cour de justice a insisté sur la nécessité de protéger les destinataires des services des restrictions imposées par les États membres à la liberté de recevoir des services d'un prestataire établi dans un autre État membre comme étant le nécessaire corollaire de la libre prestation de services⁵. Elle a aussi souligné la nécessité de sanctionner les mesures nationales ou les accords entre entreprises qui cloisonnent les marchés selon les frontières nationales et rendent plus difficile l'interpénétration des marchés nationaux⁶. Les efforts déployés pour lever les restrictions réglementaires injustifiées au sein du marché unique ne seront pas profitables aux destinataires des services si les pratiques des prestataires de services eux-mêmes contribuent à créer des frontières artificielles dans le marché intérieur.

Les pratiques visées par l'obligation de non-discrimination sont aussi bien le fait des pouvoirs publics que celui des prestataires de services. Un nombre considérable des situations perçues comme des cas de discrimination flagrante concernent l'accès préférentiel à des services accordé aux résidents d'une région ou d'une commune par les **autorités publiques** (le plus souvent, leurs autorités régionales ou locales respectives) ou par des opérateurs agissant sous la tutelle de ces autorités, par exemple des concessionnaires ou des bénéficiaires de financements régionaux ou locaux. Ces services comprennent, par exemple, l'accès à des lieux tels que piscines, musées, jardins publics ou monuments historiques. Il n'est pas rare que des tarifs préférentiels soient accordés aux résidents locaux et non à d'autres utilisateurs du service, alors qu'ils semblent satisfaire aux mêmes conditions objectives (d'âge, etc.). Par exemple, quand ils veulent se rendre aux thermes publics, les ressortissants des autres États membres apprennent qu'ils ne peuvent pas bénéficier du tarif réduit offert aux séniors en raison de leur nationalité, bien qu'ils puissent prouver qu'ils répondent au critère de l'âge.

Dans certaines conditions, la Cour de justice a déjà condamné, comme étant discriminatoires, des avantages tarifaires accordés par les collectivités pour l'accès à certains services, qui excluent les ressortissants des autres États membres ou les non-résidents⁷. Cependant, il ne peut être exclu que, exceptionnellement, dans le cas de prestations sociales octroyées par une autorité publique qui se traduisent par des conditions d'accès avantageuses à un service, les autorités locales ou régionales puissent être en droit, dans certaines conditions, de faire une distinction entre les citoyens qui ont un lien avec la société finançant l'avantage en cause et ceux qui n'en ont pas⁸.

Toutefois, l'article 20, paragraphe 2, concerne spécifiquement **les entreprises qui proposent leurs services sur le marché**. Bien que les entreprises soient libres de déterminer l'étendue de la zone géographique dans laquelle elles fournissent leurs services, certaines pratiques sont

⁵ Voir l'arrêt dans les affaires jointes 286/82 et 26/83, *Luisi et Carbone/Ministero del Tesoro*, Rec. 1984, p. 377.

⁶ Voir l'arrêt du 4 octobre 2011 dans les affaires jointes C-403/08 et C-429/08, *Football Association Premier League*.

⁷ Voir l'arrêt du 16 janvier 2003 dans l'affaire C-388/01, *Commission/Italie*.

⁸ Voir l'arrêt du 1^{er} octobre 2009 dans l'affaire C-103/08, *Arthur Gottwald*. Dans cet arrêt, la Cour de justice a statué conformément à l'ancien article 12 du traité CE [devenu article 18 TFUE] et non en application de la clause relative à la liberté de recevoir des services.

susceptibles de rétablir les divisions entre les marchés nationaux et de contrecarrer l'objectif du TFUE consistant à réaliser l'intégration de ces marchés par la mise en place d'un marché unique. Ces pratiques peuvent être préjudiciables aux destinataires qui essaient d'exercer leur droit à acheter des services au sein de l'Union européenne. Pour pouvoir exploiter pleinement le potentiel que leur offre le marché intérieur, les destinataires doivent être protégés contre les restrictions injustifiées de l'accès aux services que des prestataires leur imposent.

Dans ce contexte, le principe de non-discrimination énoncé à l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» garantit un équilibre entre les intérêts des entreprises, qui sont libres de décider de l'usage qu'elles font des opportunités que leur offre le marché intérieur des services, et les intérêts des destinataires, qui ont le droit de ne pas subir de discriminations en fonction de leur nationalité et de leur lieu de résidence quand ils tentent d'acquérir des services dans le marché unique. Cet équilibre complexe exige toujours une appréciation **au cas par cas**.

4.1. Le champ d'application de la disposition

L'examen du libellé de l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» et de sa motivation permet d'éclairer la portée de l'obligation de non-discrimination qui y est énoncée. Les explications présentées ci-dessous visent à apporter plus de clarté concernant le champ d'application de cette obligation, au regard de la législation et de la jurisprudence de l'UE. On trouvera davantage d'informations dans le Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services»⁹.

4.1.1. À quels services s'applique l'obligation?

La notion de services recouvre toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération¹⁰. Sans prétendre à l'exhaustivité, les activités suivantes peuvent être mentionnées comme **exemples de services couverts par la directive**: la distribution de produits et de services (au détail), les services dans le domaine du tourisme, comme ceux des agences de voyages, les services de loisirs, comme ceux proposés par les centres sportifs et les parcs d'attractions, les services de location et de location-vente (y compris la location de voitures), les activités de la plupart des professions réglementées, l'artisanat, l'organisation d'événements, la publicité et les services de recrutement.

Par exemple, l'accès à des services appréciés par les citoyens mobiles de l'UE, comme les attractions touristiques, la location de voitures ou les agences de voyages, devrait être facilité par l'application correcte de l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services». Il en va de même pour beaucoup d'autres services professionnels et de loisir, comme les abonnements de téléphonie mobile ou la vente au détail, en ligne ou non, de produits et de services, notamment des articles électroniques, des livres, du matériel de bricolage, ainsi que le téléchargement de fichiers musicaux.

Les services explicitement exclus de la directive «services» sont notamment les services d'intérêt général non économiques, les services audiovisuels et de radiodiffusion, les activités de jeux d'argent, les services de sécurité privée, les services financiers et les services de soins de santé et pharmaceutiques fournis par des professionnels de la santé aux patients pour

⁹ Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_fr.htm.

¹⁰ Article 57 du TFUE.

évaluer, maintenir ou rétablir leur état de santé lorsque ces activités sont réservées à une profession de santé réglementée dans l'État membre dans lequel les services sont fournis¹¹.

4.1.2. À qui s'applique l'obligation?

L'article 20, paragraphe 2, s'applique aux «prestataires» au sens de l'article 4, point 2), de la directive «services», à savoir toute personne physique ressortissante d'un État membre, ou toute personne morale visée à l'article 54 TFUE et établie dans un État membre, qui offre ou fournit un service.

Lorsque des entreprises fournissent des services dans plusieurs États membres de l'Union, il leur faut comprendre quelles sont les dispositions nationales transposant l'article 20, paragraphe 2, qui s'appliquent à elles. À cet effet, la **détermination de l'État membre d'établissement dans l'Union européenne** revêt une importance cruciale. Cette détermination doit être effectuée conformément à la jurisprudence de la Cour de justice. Selon cette jurisprudence, la notion d'établissement implique l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable pour une durée indéterminée.

Cette définition requiert donc l'exercice effectif d'une activité économique au lieu d'établissement du prestataire. Un établissement ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une filiale, d'une succursale ou d'une agence; il peut s'agir d'un bureau géré par le propre personnel d'un prestataire ou par une personne indépendante, mais mandatée pour agir de façon permanente pour l'entreprise, comme le ferait une agence.

Les entreprises qui pratiquent le commerce électronique ont la possibilité d'offrir leurs services en ligne ou de vendre leurs produits via des plateformes en ligne, qui les rendent «accessibles» dans tous les États membres. Il paraît important de rappeler que le fait qu'une entreprise ait enregistré un site web dans un État membre donné ou utilise un nom de domaine de premier niveau d'un État membre donné n'implique pas toujours que cette entreprise soit établie dans cet État membre. Le lieu d'établissement d'une entreprise qui fournit des services via un site web n'est pas le lieu où se situe l'installation technique supportant le site web ni le lieu où le site web est accessible, mais le lieu où elle exerce son activité économique. Par exemple, une petite entreprise qui vend des appareils électroniques pourrait décider d'acquérir un nom de domaine dans un État membre voisin de son État membre d'établissement pour être en mesure de mieux commercialiser ses produits auprès des destinataires résidant sur ce territoire. La prestation de service serait cependant entièrement effectuée à partir de son État membre d'établissement.

Dans les cas où il est difficile de déterminer à partir d'où, parmi plusieurs lieux d'établissement, un service est fourni, il convient d'apprécier où se trouve le centre des activités du prestataire pour le service particulier pour lequel un traitement différent est appliqué. Par exemple, un détaillant en vêtements pourrait avoir des établissements dans tous les États membres. Dans ce cas, il se pourrait que chacun de ces établissements ait un site web spécifique à son pays et détermine les conditions d'accès aux produits vendus sur ce site, y compris le prix. Pour analyser un dossier, les autorités nationales devront déterminer quel est l'établissement responsable de la pratique en cause.

¹¹ Voir l'article 2 de la directive «services».

4.1.3. *Les consommateurs en tant que destinataires de services*

La définition du destinataire figurant à l'article 4, point 3), de la directive «services» mentionne toute personne physique ressortissante d'un État membre ou qui bénéficie de droits qui lui sont conférés par des actes de l'UE, ou toute personne morale visée à l'article 54 du TFUE et établie dans un État membre, qui, à des fins professionnelles ou non, utilise ou souhaite utiliser un service.

Malgré le fait que l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» s'applique aux destinataires de services en général, le libellé du considérant 95 et la référence aux conditions générales mises à la disposition du public semblent indiquer que la disposition a pour but de protéger plus particulièrement les consommateurs¹².

4.1.4. *Que sont les «conditions générales mises à la disposition du public»?*

L'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» s'applique uniquement aux «conditions générales d'accès à un service, qui sont mises à la disposition du public», et non aux conditions d'accès négociées individuellement avec un destinataire de services.

Il n'existe pas de définition au niveau de l'UE des «conditions générales d'accès mises à la disposition du public». En tant que telles, les conditions générales d'accès peuvent être comprises comme l'ensemble des conditions et autres informations que le prestataire de services met à disposition par divers moyens, comme des informations publiées dans des publicités, sur des sites web ou dans la documentation (pré)contractuelle et qui sont censées s'appliquer en l'absence d'accord contraire conclu directement avec le destinataire du service. Les conditions générales d'accès à un service pourraient aussi être des pratiques qui sont généralement d'usage, sans être consignées dans des informations publiées ou une documentation mise à disposition par le prestataire, comme des informations communiquées aux destinataires de services par courrier électronique ou par lettre, en réponse à des demandes d'informations.

Des conditions négociées individuellement qui peuvent régir des relations commerciales entre deux parties ou plus ne font pas partie des «conditions générales d'accès mises à la disposition du public». Des conditions sur mesure négociées avec un destinataire particulier se fondent ordinairement sur les caractéristiques spécifiques du destinataire en question, et notamment sur ses relations antérieures avec le prestataire de services, sa capacité de payer ou ses demandes particulières, et ne sont pas couvertes par l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services». Par exemple, des remises accordées par un grossiste à un de ses clients au regard des quantités achetées au négociant par ce client particulier ne seraient pas considérées comme des «conditions générales d'accès mises à la disposition du public» et ne constitueraient donc pas non plus un «traitement différent» relevant de l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services».

¹² Conformément à la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 («directive sur les droits des consommateurs»), la définition de consommateur englobe les personnes physiques qui agissent à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de leur activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale.

4.1.5. *Nationalité et résidence, en tant que facteurs de différenciation*

En vertu des traités, toute discrimination exercée en raison de la nationalité a toujours été interdite dans l'ensemble de l'UE¹³. De plus, de nombreux États membres ont adopté depuis longtemps des dispositions interdisant la discrimination en fonction de la nationalité qui découlent d'engagements souscrits au niveau international ou des principes fondateurs de leur ordre constitutionnel. La discrimination en fonction de la résidence a souvent été considérée par la Cour de justice comme constituant, dans certaines conditions, une discrimination indirecte fondée sur la nationalité¹⁴. L'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» introduit cependant une interdiction explicite de la discrimination en raison de la résidence sur le territoire d'un autre État membre¹⁵.

Les différences de traitement sont rarement mises en place directement sur la base de la nationalité ou de la résidence, mais plutôt en fonction de facteurs de substitution, qui peuvent se révéler équivalents à la nationalité ou à la résidence, comme le pays qui a délivré le permis de conduire, le pays d'émission de la carte de crédit, le lieu de livraison, l'origine d'adresses IP spécialement réservées à un pays, l'absence d'antécédents en matière de crédit dans un État membre particulier, l'absence d'inscription au registre de la population, etc.

4.1.6. *Que sont les «différences dans les conditions d'accès»?*

Les différences de conditions d'accès peuvent concerner plusieurs aspects de l'offre ou de la fourniture du service. Elles ne constituent pas, en elles-mêmes, une discrimination. La première différence possible concerne l'accès au service lui-même: le refus de fournir un service à un consommateur résident dans un autre État membre constituerait le cas le plus manifeste de différence de traitement en fonction de la résidence. La question de savoir si ce refus est justifié ou non devrait être appréciée au cas par cas.

Par exemple, certains prestataires de services, notamment ceux qui proposent des téléchargements électroniques, ne fournissent pas leurs services sur certains territoires pour diverses raisons, qui peuvent être justifiées ou non. Les consommateurs sont souvent confrontés à des clauses figurant dans les conditions qui indiquent que le service qu'ils souhaitent acquérir n'est disponible que dans un État membre donné. Il est souvent demandé aux destinataires de s'engager à ne pas utiliser ou tenter d'utiliser le service à partir d'un autre endroit.

Une deuxième catégorie de différence de traitement possible peut, par exemple, consister à fixer un prix différent pour le service ou à offrir des conditions différentes, comme des modalités de livraison ou de paiement différentes pour les consommateurs résidant dans d'autres États membres.

¹³ Voir l'ancien article 12 du traité CE, devenu article 18 du TFUE.

¹⁴ Voir les arrêts de la Cour de justice dans les affaires C-350/96, *Clean Car*, et C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker*, Rec. 1995, p. I-225.

¹⁵ Les États membres ont en principe la latitude d'étendre l'obligation de non-discrimination à des différences injustifiées fondées sur la résidence dans différentes parties du territoire d'un même État membre (régions, villes).

4.2. La nécessité de procéder à une analyse au cas par cas

4.2.1. Établissement de la discrimination

Ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, une analyse au cas par cas est requise en toutes circonstances pour déterminer si un traitement différent est appliqué aux destinataires et si ce traitement est justifié par des raisons objectives.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice, pour établir la discrimination, il faut qu'il y ait différence de traitement et que les destinataires auxquelles cette différence de traitement est appliquée se trouvent dans des situations comparables. Les différences ne constituent pas une discrimination si, et dans la mesure où, elles reflètent des différences objectives et pertinentes dans la situation des destinataires. Dans ce contexte, on peut formuler plusieurs réflexions préliminaires sur la situation des destinataires de services, qui sont susceptibles d'aider les autorités compétentes à mieux apprécier si une raison objective peut justifier un traitement différent dans un cas particulier.

4.2.1.1. Traitement différent fondé sur la nationalité

Il paraît extrêmement difficile de trouver des raisons objectives justifiant des différences d'accès à un service dans l'Union européenne **sur la base de la nationalité**. Par exemple, il ne semble pas acceptable, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services», que des campagnes de promotion offrant un accès avantageux à des services, comme des abonnements de téléphonie mobile ou des systèmes de fidélité dans la grande distribution, imposent au consommateur de prouver qu'il a la nationalité de l'État membre où le service est proposé.

4.2.1.2. Traitement différent fondé sur la résidence quand le destinataire se déplace pour acquérir le service

Les différences pratiquées **en fonction du lieu de résidence du destinataire** appellent un examen détaillé. Ces différences ne constituent pas une discrimination si, et dans la mesure où, elles reflètent des différences objectives et pertinentes dans la situation des destinataires.

Lorsque le destinataire se rend sur le territoire d'un autre État membre (par exemple, comme touriste ou comme étudiant), il se place dans une situation très similaire, sinon identique, à celle des destinataires qui résident dans l'État membre où le service est fourni. Dans la mesure où le service doit être fourni sur le territoire de l'État membre du prestataire, des raisons objectives liées au cadre réglementaire en vigueur ou aux conditions de marché prévalant dans le pays où réside le destinataire ne semblent pas pertinentes pour justifier un traitement différent.

Par exemple, des citoyens qui résident dans un État membre, mais passent beaucoup de temps sur le territoire d'un autre peuvent souhaiter bénéficier des conditions avantageuses offertes pour un abonnement de téléphonie mobile par des opérateurs établis dans cet autre État membre. Il semble que, parfois, ces conditions avantageuses soient réservées aux destinataires qui peuvent prouver qu'ils résident dans l'État membre où l'opérateur de téléphonie mobile est établi. De même, les étudiants qui souhaitent poursuivre leurs études dans un autre État membre semblent avoir du mal à obtenir d'agences immobilières qu'elles leur trouvent un logement adapté dans l'État membre où ils comptent étudier. Il apparaît que, dans certains cas, la fourniture de tels services est soumise à une condition de résidence sur le territoire de l'État membre où le service doit être fourni. Dans la mesure où les clients de téléphonie

mobile ou les étudiants peuvent apporter les garanties requises pour la fourniture de ces services, ils ne devraient pas subir de discrimination en raison de leur résidence permanente dans un autre État membre. En principe, les prestataires de services ne devraient pas refuser l'accès à leurs services à ces destinataires au seul motif que ces derniers n'ont pas leur résidence permanente sur le territoire national. Il ne peut être exclu, néanmoins, que des conditions différentes puissent être appliquées dans certains cas où elles sont justifiées par des critères objectifs, comme par exemple l'exigence d'apporter une garantie de paiement lorsque la résidence dans un autre État membre serait susceptible d'augmenter le risque ou le coût du recouvrement d'impayés.

4.2.1.3. Traitement différent fondé sur le lieu de résidence quand le prestataire se déplace pour fournir le service

Lorsque le prestataire doit se rendre au lieu de résidence du destinataire pour fournir le service, il devient évident que la situation du destinataire n'est pas comparable à celle des destinataires qui résident dans l'État membre d'établissement du prestataire. Des raisons objectives liées au cadre réglementaire applicable à la prestation de services dans l'autre État membre ou aux conditions de marché qui y prévalent (comme les coûts de la fourniture du service sur ce territoire, la demande plus forte ou plus faible, ou les tarifs pratiqués par la concurrence sur ce marché) deviennent pertinentes. Il est ainsi normal que le surcoût lié au fait que le prestataire se rend sur le territoire où réside le destinataire pour y fournir le service demandé soit supporté par ce dernier. Ce surcoût peut s'expliquer, notamment, par le fait que le prestataire ne dispose pas d'infrastructures de stockage à des conditions avantageuses ou doit respecter des procédures relatives à la fourniture du service sur un autre territoire (comme le détachement de travailleurs ou la présentation d'une notification), ou par la perte de revenus supportée dans la zone où il fournit normalement ses services tandis qu'il répond à une demande de prestation sur un autre territoire.

Par exemple, le directeur d'une petite entreprise de menuiserie, sollicité pour la prestation d'un service sur le territoire d'un autre État membre, pourrait tenir compte du fait que le coût du déplacement de ses ouvriers dans un autre État membre pour y fournir un unique service risque bien d'excéder les gains escomptés, qui ne couvrent peut-être même pas la perte de revenus résultant de l'incapacité de répondre aux demandes de ses clients réguliers sur son propre territoire durant cette période. Bien que les entreprises soient encouragées à «penser européen» et à profiter des opportunités que le marché intérieur peut leur offrir, la disposition relative à la non-discrimination n'impose pas aux sociétés une obligation générale de fournir leurs services, dans des circonstances où ce genre de prestation les amènerait à se rendre sur le territoire d'États membres qui ne font pas partie de la zone dans laquelle elles ont décidé, en toute liberté, de concentrer leurs activités.

4.2.1.4. Traitement différent fondé sur le lieu de résidence dans le cadre des transactions en ligne

Lorsque **ni le prestataire ni le destinataire ne se rendent sur un autre territoire**, l'analyse devient plus complexe. C'est le cas, en particulier, dans un contexte de commerce électronique. Les destinataires de services ne s'attendent pas à se heurter à des frontières géographiques dans l'univers en ligne. L'internet a considérablement augmenté la disponibilité et la transparence des offres de services, avec des comparateurs en ligne, des outils permettant de faire des économies et des sites qui proposent à leurs abonnés des achats à prix réduit, autant d'éléments qui font que les consommateurs sont bien mieux informés des

différentes offres disponibles. Les différences de traitement n'en sont que plus flagrantes dans l'univers en ligne et minent la confiance des citoyens dans le marché intérieur.

Quand les consommateurs essaient d'acheter en ligne, il arrive qu'ils n'apprennent qu'à la fin de la procédure de commande que le produit ou le service désiré ne peut être fourni sur leur territoire. Parfois aussi, les clients constatent une augmentation subite du prix annoncé au moment où ils indiquent leur pays de résidence ou le lieu où le service doit être fourni. À moins que les restrictions de livraison ou le prix plus élevé puissent être dûment justifiés par des raisons objectives, les consommateurs ne devraient pas subir de telles discriminations en fonction de leur lieu de résidence.

Comme dans le cas des transactions hors ligne, l'obligation de non-discrimination n'empêche pas les prestataires de services de cibler activement certains territoires dans leurs publicités ou de lancer des campagnes qui s'adressent en particulier à certains destinataires. Les entreprises sont libres de déterminer la portée géographique de leurs activités au sein de l'Union européenne, même en cas de vente en ligne. Bien que le marché unique ait supprimé les obstacles à la fourniture de services, grâce notamment à la mise en œuvre de la directive «services», les entreprises peuvent encore, pour diverses raisons, décider de concentrer leurs offres sur le marché local ou les marchés voisins¹⁶.

Les destinataires de services sont confrontés à diverses situations quand ils achètent en ligne. Dans certains cas, ils ne parviendront pas à obtenir des informations sur les conditions d'accès à un service applicables aux résidents d'autres États membres. Dans d'autres cas, ils auront ces informations, mais ne pourront pas acquérir le service aux mêmes conditions, en raison de restrictions de livraison. Enfin, il arrive aussi que les destinataires – pour autant qu'ils s'y emploient activement – soient en mesure d'accéder aux informations sur les conditions applicables aux résidents d'autres États membres et d'en bénéficier.

Dans leur appréciation de l'objectivité des raisons invoquées par les prestataires de services pour justifier des différences de traitement, les autorités nationales devraient tenir compte de la façon dont la différenciation est appliquée. Le recours à des techniques permettant aux prestataires de services de localiser le consommateur et donc de le diriger vers l'offre adaptée à son lieu de résidence n'est pas, en soi, un indicateur de discrimination. Toutefois, lorsque des prestataires de services exercent leurs activités dans de nombreux États membres et que les destinataires dans chacun de ces pays n'ont aucun moyen de connaître les conditions d'accès proposées aux résidents d'autres États membres, cela pourrait être une indication qu'un traitement différent est appliqué. Les autorités compétentes devront donc apprécier si cette différence de traitement est objectivement justifiée ou non.

Moyens techniques permettant l'application d'un traitement différent en ligne

Dans le contexte des transactions en ligne, une différence de traitement devient visible aux consommateurs. L'internet est un outil puissant qui permet aux entreprises d'atteindre une clientèle plus nombreuse et plus variée que les méthodes de vente traditionnelles. Cependant, les prestataires de services font souvent usage de diverses techniques, parfois combinées, afin de mieux délimiter la zone à laquelle ils destinent leurs offres sur l'internet. Parmi ces techniques, on peut citer, à titre d'exemple, les bandeaux visant un territoire particulier placés

¹⁶ Selon le document de travail des services de la Commission intitulé «Bringing e-commerce benefits to consumers», publié le 12 janvier 2012, en 2010, près de trois détaillants sur quatre (74%) dans l'UE ne cherchaient pas activement à réaliser des ventes transfrontières vers d'autres pays de l'UE.

sur les sites internet de tiers, le recours à des services payant d'optimisation des moteurs de recherche afin que le site du prestataire soit trouvé plus facilement par des consommateurs situés spécifiquement dans certains territoires ou l'investissement dans des publicités en ligne qui s'affichent pour les utilisateurs d'un territoire particulier.

Lorsque les prestataires de services ciblent leurs offres sur plusieurs États membres, certaines techniques leur permettent d'adapter leurs publicités à chacun de ces territoires. Il est important de préciser que certaines des techniques utilisées pour identifier le lieu de résidence du destinataire du service ne constituent pas toujours une condition d'accès discriminatoire à un service.

Ces techniques comprennent par exemple des **outils de géolocalisation automatique**, qui déterminent l'endroit où se trouve l'ordinateur du client ou l'équipement qu'il utilise pour accéder au service en ligne. Un moyen de géolocalisation communément employé est la recherche de l'adresse IP dans la base de données whois¹⁷. Le résultat de cette technique est variable: parfois les destinataires se voient refuser l'accès, par des moyens techniques, à des domaines destinés à d'autres États membres. Parfois, ils sont automatiquement redirigés vers les noms de domaines correspondants dans d'autres États membres, mais ils peuvent contourner la redirection manuellement.

Il existe d'autres façons d'utiliser la géolocalisation, par exemple en sélectionnant automatiquement le pays de résidence dans un menu déroulant, sur la base de l'adresse IP.

Un autre exemple est celui des **versions nationales de sites web**, qui adaptent leur langue et leur présentation aux différents publics-cibles et qui peuvent offrir ou non des conditions différentes. Quand une entreprise a des filiales ou des succursales dans plusieurs États membres, les versions nationales de son site web peuvent être gérées individuellement par chacune de ces filiales ou succursales, qui assureront la fourniture des services pour les commandes passées par l'intermédiaire de leur site web respectif.

Le fait d'accéder à une version nationale d'un site web n'implique pas automatiquement que les utilisateurs sont considérés comme des résidents du pays concerné et qu'ils ont la possibilité de commander les produits et les services aux prix proposés sur le site web. Les destinataires peuvent avoir accès aux informations, mais se voir refuser ultérieurement, par l'utilisation de techniques d'auto-identification, la possibilité d'acquiescer les services, par exemple lorsqu'ils encodent les données de leur carte de crédit ou l'adresse de livraison.

L'auto-identification consiste notamment à demander aux clients d'indiquer leur lieu de résidence au moyen de menus figurant sur la page d'accueil. L'auto-identification peut aussi s'effectuer en répondant aux questions posées lors de la création d'un compte (nécessaire pour la plupart des transactions en ligne) ou lors de la passation d'une commande, qui suppose généralement que le client précise son lieu de résidence.

¹⁷ WHOIS est un protocole de requête et de réponse largement utilisé pour interroger des bases de données où sont conservées des informations sur les utilisateurs enregistrés ou autres intervenants auxquels est assignée une ressource internet, comme un nom de domaine, un bloc d'adresse IP ou un système autonome.

5. QUELQUES EXEMPLES: EXAMEN APPROFONDI DE CAS DE TRAITEMENT DIFFERENT

La fourniture d'un service à des conditions différentes n'est pas autorisée, à moins d'une justification directe par des critères objectifs. Le considérant 95 de la directive «services» donne certains exemples de critères objectifs qui peuvent être invoqués par des prestataires de services pour justifier un traitement différent. Il mentionne les coûts supplémentaires résultant de la distance ou les caractéristiques techniques de la prestation, ou les différentes conditions du marché, telles qu'une demande plus ou moins forte en fonction de la saison, les différentes périodes de vacances dans les États membres et les prix pratiqués par différents concurrents ou les risques supplémentaires liés à des réglementations différentes de celles de l'État membre d'établissement, ainsi que la non-détention des droits de propriété intellectuelle requis pour un territoire donné. L'étude Matrix publiée en novembre 2009 classe les facteurs de différenciation en trois catégories: les facteurs juridiques/réglementaires, y compris la fiscalité et les coûts de mise en conformité, les dépenses d'information et l'insécurité juridique; les facteurs liés à l'offre, notamment les frais de vente et les caractéristiques propres à l'entreprise, comme la structure sociale; et les facteurs liés à la demande, notamment la nature de la concurrence, la disposition à payer de différents groupes de consommateurs, et les variations saisonnières¹⁸.

La tâche des autorités compétentes consistera à effectuer une **analyse au cas par cas** en vue de déterminer si l'une des raisons susmentionnées est pertinente pour la prestation de service en cause pour laquelle le traitement différent est appliqué.

Les exemples présentés ci-dessous visent à fournir aux autorités compétentes certaines indications générales sur la façon dont il est possible d'apprécier, dans chaque cas, si ces raisons objectives s'appliquent ou non¹⁹.

Exemple 1: refus de fourniture de service par manque d'options de livraison

Les consommateurs qui résident dans des îles se heurtent parfois à un refus quand ils essaient d'acheter des produits auprès d'un fournisseur établi dans un autre État membre, en raison des difficultés de livraison. En principe, dès lors qu'il existe des options de livraison dans l'Union européenne, ces consommateurs devraient avoir accès à la livraison des produits. Des frais de livraison et de transport supplémentaires peuvent aider les entreprises à couvrir les coûts additionnels supportés pour ces prestations de service.

L'absence de solution de remplacement permettant d'effectuer une livraison peut rarement être invoquée par un prestataire pour refuser de fournir ses services dans un État membre donné. Pour les livraisons de colis jusqu'à 20 kg, la directive sur les services postaux impose aux États membres une obligation de garantir un service postal universel, y compris pour le courrier transfrontière²⁰. Cette obligation implique que, dans tous les États membres, une option de livraison dans un contexte transfrontière, au moins, devrait être disponible²¹.

¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/20091210_article20_2_en.pdf, voir la section 4.

¹⁹ Les exemples donnés dans cette section s'inspirent de cas réels dont la Commission a eu connaissance, mais ne reflètent pas nécessairement des pratiques existantes dans les secteurs mentionnés.

²⁰ Malgré cette obligation claire faite aux États membres, il semblerait que, dans certains cas exceptionnels, des prestataires du service universel refusent d'effectuer une livraison dans des circonstances spécifiques (en cas de force majeure, par ex.) et/ou des conditions géographiques particulières (des îles isolées, par ex.). Ce

S'il convient de veiller à ce que des services de livraison transfrontière soient disponibles, le coût du mode de livraison choisi (qu'il s'agisse de livraison de colis ou d'autres solutions de remplacement) pour fournir des services dans un autre État membre peut différer considérablement du coût applicable pour les livraisons dans l'État membre d'établissement, entraînant des différences dans les conditions d'accès offertes aux destinataires qui résident dans d'autres territoires²².

Une différence dans les frais de livraison ou les estimations des coûts à supporter par les consommateurs pour le renvoi d'articles peut apparaître initialement comme une discrimination. Toutefois, les prestataires de services sont tenus de préciser, à l'intention des consommateurs, les frais supplémentaires de transport, de livraison ou d'envoi postal dans leurs transactions²³. Cette transparence devrait éclairer les destinataires des services sur les raisons qui expliquent les différences de conditions d'accès.

Exemple 2: refus de fourniture de service en raison d'obligations contractuelles

Des résidents d'un État membre se sont plaints qu'on leur ait refusé la livraison de landaus fabriqués dans un autre État membre et commercialisés à un prix nettement moindre dans ce même pays par un distributeur exclusif. La raison invoquée par le distributeur exclusif dans l'État membre en question était que le territoire où résidait le client qui souhaitait acquérir le landau avait été réservé à un autre distributeur exclusif et que, pour sa part, il s'était engagé par contrat à ne vendre des landaus qu'aux résidents de son propre territoire. Cette clause est cependant de nature à enfreindre le droit de la concurrence et il est donc peu probable qu'elle puisse justifier une telle restriction.

Quand des consommateurs essaient d'acquérir des services dans un autre État membre, le distributeur leur répond parfois que ce service ne peut leur être fourni en raison de dispositions contractuelles qui l'empêchent de desservir des territoires réservés par son fournisseur à d'autres distributeurs.

Les prestataires de services ne peuvent être tenus de manquer à des obligations contractuelles auxquelles ils ont valablement souscrit. Toutefois, ces obligations contractuelles entre des entreprises indépendantes peuvent uniquement être invoquées dans la mesure où elles n'enfreignent pas le droit de la concurrence, et il appartient aux entreprises de s'assurer que

refus peut entraîner des difficultés à accéder à certains services pour les destinataires qui résident dans ces zones.

²¹ Les prestataires de services peuvent néanmoins craindre de n'être pas en mesure d'assurer un niveau de service approprié en ce qui concerne la livraison de leurs produits; par exemple, en rapport avec la présentation du produit ou l'acceptation des retours à temps pour que les produits puissent être remis en vente, ou dans les cas où les politiques en matière de retours se révèlent relativement plus difficiles à gérer pour leur clientèle.

²² La différence pourrait être due à d'autres structures de coûts des opérateurs postaux, à des coûts de livraison transfrontière plus élevés (par ex., chaîne logistique plus longue, frais administratifs supplémentaires, type d'accord de livraison conclus entre les opérateurs), à des niveaux de concurrence différents dans les contextes nationaux et transfrontières, ou à des quantités insuffisantes (volume d'articles) expédiées vers le territoire d'autres États membres, qui impliqueraient que les prestataires de services ne soient pas en mesure de bénéficier de tarifs préférentiels pour les services de livraison dans ces États membres. Le traitement interne des procédures liées aux expéditions vers d'autres États membres peut aussi être coûteux pour le professionnel, notamment en ce qui concerne la vente de produits de faible valeur.

²³ Article 6 de la directive sur les droits des consommateurs mentionnée précédemment à la note 12.

leurs accords et pratiques satisfont aux exigences énoncées dans les réglementations européennes et nationales en matière de concurrence.

Dans le cas des accords considérés en l'espèce, les règles de concurrence applicables aux accords verticaux paraissent être les plus pertinentes²⁴. Les accords verticaux sont des accords conclus pour la vente et l'achat de biens ou de services entre des entreprises dont chacune opère à un niveau différent de la chaîne de production ou de distribution, comme les accords de distribution passés entre les fabricants et des grossistes ou des détaillants. Pour les accords verticaux qui ne peuvent bénéficier d'une exemption par catégorie, la Commission a formulé des orientations sur la façon dont il convient d'en apprécier les effets pro- et anticoncurrentiels, dans ses lignes directrices sur les restrictions verticales, qui ont été révisées en 2010²⁵.

Tout d'abord, en l'espèce, il convient d'opérer une distinction entre les ventes actives et les ventes passives. Les ventes passives sont celles qui n'ont pas été activement recherchées par le vendeur. Le fait d'avoir un site web, de recevoir et de traiter des commandes de clients qui ont visité le site, par exemple, relève de la vente passive. Les ventes actives sont sollicitées par un distributeur au moyen d'actions de marketing, de visites commerciales, etc. La publicité en ligne qui s'adresse à des clients spécifiques est explicitement reconnue comme une forme de vente active.

Les restrictions imposées aux ventes passives sur le territoire d'autres États membres qui figurent dans des accords de distribution enfreignent généralement l'article 101 du TFUE. Il est donc peu probable que des prestataires de services qui ont conclu des accords de distribution exclusifs avec leurs fournisseurs puissent valablement invoquer des clauses de leurs contrats contenant des restrictions de ventes passives pour les destinataires de services qui résident dans d'autres États membres dont le territoire a été réservé à un autre distributeur exclusif.

Exemple 3: imposition de prix plus élevés en raison des conditions de marché prévalant dans le pays de résidence du destinataire

Des sociétés de location de voitures disposant de filiales dans tous les États membres ont créé des versions nationales de leur site web pour leurs prestations de services, qui ne permettent pas de contourner les techniques de géolocalisation automatique utilisées pour afficher des prix différents selon l'État membre de résidence du destinataire. Les différences de prix qui apparaissent en fonction des versions nationales sont considérables, malgré le fait qu'elles s'appliquent au même service, fourni au même endroit par le même prestataire, et que les coûts de la fourniture du service ne semblent donc pas différer sensiblement selon le lieu de résidence du client. Dans ces conditions, des considérations de coûts ne paraissent pas justifier à elles seules le cloisonnement du marché au détriment des consommateurs.

²⁴ C'est souvent la structure du marché qui détermine si un accord vertical restreint effectivement la concurrence et si, dans ce cas, les effets positifs l'emportent sur les effets anticoncurrentiels. En principe, une évaluation individuelle est nécessaire. La Commission a toutefois adopté le règlement (UE) n° 330/2010, le règlement d'exemption par catégorie, qui prévoit une zone de sécurité pour la plupart des accords verticaux. En prévoyant une exemption par catégorie, ce règlement rend l'interdiction énoncée à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE inapplicable aux accords verticaux qui répondent à certains critères.

²⁵ SEC(2010) 411, voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0411:FIN:FR:PDF>.

Les conditions du marché sont déterminées par divers facteurs, liés aussi bien à l'offre qu'à la demande. Du côté de l'offre, les entreprises doivent tenir compte de charges comme les coûts de la prestation de service (location des locaux nécessaires, quand il y a un établissement physique, frais de personnel), le coût de la livraison, le coût des modes de paiement et de l'aide à la clientèle, ainsi que les dépenses publicitaires. Les facteurs qui affectent la demande incluent la pénétration de la marque, les préférences ou les attentes différentes des destinataires concernant le niveau de service, les variations saisonnières et les périodes de vacances dans certains secteurs comme le tourisme et la location de voitures, ainsi que la présence, la puissance et les stratégies commerciales des concurrents sur chacun des différents territoires. Ces conditions de marché différentes déterminent la zone géographique et les conditions dans lesquelles les prestataires décident d'offrir activement leurs services dans les divers États membres.

Il existe des différences selon les groupes de consommateurs en termes de volume de la demande pour un service à un prix donné et de façon dont la demande du groupe évolue en réponse à un changement de prix. Le libellé de l'article 20 de la directive «services», lu en combinaison avec son considérant 95, indique qu'une différence dans la disposition à payer pourrait être invoquée par les entreprises pour justifier l'application de tarifs et stratégies de marketing différents par un prestataire de services selon les États membres.

L'utilisation de l'internet a grandement facilité, pour les consommateurs, les comparaisons entre les prestataires de services, y compris ceux situés dans d'autres États membres. Il faut donc s'attendre à ce que les consommateurs se montrent plus actifs dans la recherche de conditions avantageuses offertes en ligne par les prestataires de services établis dans d'autres États membres. La facilitation de la comparaison des prix se traduit par des marchés plus transparents, ce qui accroît la concurrence et aboutit à terme à une convergence des prix. C'est l'un des avantages visés par l'introduction de l'euro. Les pratiques qui empêchent délibérément les consommateurs d'obtenir des informations sur les conditions d'accès applicables aux résidents d'autres États membres devraient faire l'objet d'un examen particulièrement attentif de la part des autorités nationales. De plus, les informations sur les prix communiquées sur le site web du vendeur doivent être claires et compréhensibles, et doivent indiquer au consommateur avant tout achat le prix total, taxes comprises, en incluant aussi des informations sur les frais de transport ou de livraison²⁶.

Exemple 4: frais plus élevés pour les paiements transfrontières

Les conducteurs qui empruntent régulièrement les autoroutes d'autres États membres peuvent souhaiter profiter de la possibilité d'acheter des dispositifs de télépéage, afin de pouvoir s'acquitter des frais perçus pour l'utilisation du réseau autoroutier par prélèvement automatique. Lorsque cette possibilité est offerte dans l'État membre où se situe l'autoroute, les résidents d'autres États membres ne devraient pas, en principe, payer un prix plus élevé au seul motif que le compte via lequel le versement sera effectué est situé dans un autre État membre.

Le règlement (CE) n° 924/2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté élimine les différences dans les frais prélevés sur les paiements transfrontières et nationaux en euros, d'une valeur maximale de 50 000 EUR, dans tous les États membres de l'UE²⁷. Par conséquent, les frais perçus sur les opérations de paiement proposées par un

²⁶ Voir l'article 8 de la directive sur les droits des consommateurs mentionnée précédemment à la note 12.

²⁷ Il peut être nécessaire de fournir le code IBAN et, dans certains cas, le code BIC.

prestataire de services de paiement (à savoir, la banque) doivent être les mêmes, qu'il s'agisse d'un paiement en euros national ou transfrontière. Le règlement s'applique à tous les paiements traités électroniquement, y compris les virements, les prélèvements automatiques et les paiements au moyen de cartes de débit et de crédit.

Exemple 5: refus de fourniture de service pour des motifs de droits de propriété intellectuelle

Un prestataire proposant des téléchargements musicaux a acquis les droits pour tous les États membres sur les œuvres musicales qu'il vend par l'intermédiaire de sites web nationaux, qui proposent un répertoire légèrement différent dans chaque État membre, à des prix différents. Quand les clients tentent d'acheter certains morceaux vendus dans d'autres États membres que leur pays de résidence, ils se voient refuser l'accès au début de la procédure de commande.

Quand le vendeur détient les droits d'auteur et les droits voisins nécessaires pour fournir le service sur d'autres territoires, l'absence des droits de propriété intellectuelle requis ne pourra normalement pas justifier un refus de fournir. Le refus de servir les résidents d'autres États membres devra donc être justifié objectivement par d'autres motifs.

Les titulaires du droit d'auteur et des droits voisins sont protégés en vertu de l'existence de leurs œuvres, de telle sorte que le droit d'auteur et les droits voisins ne requièrent pas d'enregistrement. L'exercice du droit d'auteur et des droits voisins est, par nature, territorial: un titulaire exerce ses droits sur la base d'un ensemble de droits nationaux indépendants, qui ont été harmonisés dans l'UE par une série de directives adoptées entre 1991 et 2011. Notamment, et aux fins de la fourniture de services en ligne, les auteurs et autres titulaires de droits disposent du droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction de leurs œuvres ou d'autres objets protégés; et d'autoriser ou d'interdire toute communication au public de leurs œuvres ou d'autres objets protégés, y compris via l'internet²⁸. Si le droit d'auteur et les droits voisins sont en principe limités au territoire de l'État qui reconnaît ces droits, les titulaires de droits d'auteur peuvent aussi concéder des licences multiterritoriales ou paneuropéennes. Ce choix appartient au titulaire des droits.

Il arrive souvent qu'un prestataire de services doive acquérir des licences auprès de plusieurs parties²⁹. Les coûts associés à l'obtention des licences incluent le prix d'achat et une série de frais de transaction. L'octroi de licences sur les œuvres musicales est particulièrement complexe, ne serait-ce que parce que les droits pour chaque morceau donné sont scindés. En ce qui concerne les droits d'auteur, l'octroi des licences repose en grande partie sur les sociétés de gestion collective (les organismes chargés de la gestion des droits d'auteur et de la collecte des redevances) qui détiennent ordinairement les droits de licence au niveau national.

Dans les limites de la législation en matière de concurrence, un titulaire de droits peut choisir d'accorder ou non une autorisation, ou de les accorder pour un territoire particulier, si bien que l'acquisition effective de licences dépend du bon aboutissement de négociations. La non-détention de l'autorisation requise pour un territoire particulier est une raison objective qui

²⁸ Articles 2 et 3 de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information.

²⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/20091210_article20_2_en.pdf, voir la section 4.3.

justifierait le refus d'un service aux consommateurs qui résident sur le territoire pour lequel les droits n'ont pas été accordés³⁰.

Quand un prestataire de services a acquis les droits requis pour des services de téléchargements musicaux dans trois États membres uniquement, par exemple, il ne sera pas en mesure de mettre ses services à la disposition des résidents d'autres États membres. Dans cette situation, le prestataire pourrait prévoir un avertissement au début de la procédure de commande indiquant que le service de téléchargements musicaux ne peut être fourni que dans certains territoires. Cela contribuerait à atténuer la frustration des consommateurs.

Il semble cependant que, même dans les cas où les prestataires de services ont acquis l'autorisation de donner accès à du contenu protégé par des droits d'auteurs dans de multiples territoires, ils choisissent parfois de ne pas le faire. En fait, ces dernières années, certains prestataires ont déployé leurs services dans les 27 États membres de l'UE, tout en maintenant des restrictions d'accès à leurs services pour les consommateurs en dehors de leur État membre de résidence. La limitation des offres de contenu numérique à des États membres spécifiques constitue un obstacle pour les consommateurs d'autres États membres qui peuvent souhaiter accéder à ce contenu. Même quand ils ont acquis les droits d'auteur et les droits voisins nécessaires pour fournir un service, les vendeurs choisissent parfois d'en restreindre la portée territoriale, compte tenu de facteurs qui ne sont pas liés au droit d'auteur. En particulier, le processus de décision en matière commerciale suppose la mise en balance des coûts de la fourniture d'un service donné et du revenu que ce service est censé générer. Ces coûts peuvent inclure: les coûts de la fourniture d'accès en termes d'infrastructure informatique et de réseau; le succès escompté de la formule, compte tenu de facteurs locaux comme la disponibilité des connexions à haut débit, le prix du contenu, les services concurrents; la traduction; la classification du contenu; la commercialisation et la promotion, etc. Si l'absence absolue des licences requises constitue normalement une justification objective au refus de fournir un service, d'autres raisons, en particulier celles qui ne sont pas liées au droit d'auteur, devront être justifiées au cas par cas. Ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, les services de radiodiffusion audiovisuelle n'entrent pas dans le champ d'application de la directive «services».

6. POSSIBILITES D'AMELIORATION: SUPPRESSION DES OBSTACLES QUI ENTRAVENT ENCORE LE MARCHÉ INTERIEUR

D'une manière générale, les destinataires de services ne devraient pas être confrontés à des différences de traitement en fonction de leur nationalité ou de leur lieu de résidence. Toutefois, l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services» précise qu'une différence de traitement ne sera pas considérée comme une discrimination si le prestataire de services peut la justifier par des raisons objectives. La présente section mentionne brièvement une série de facteurs qui sont souvent invoqués par les entreprises comme des raisons possibles d'appliquer un traitement différent et dont les autorités compétentes doivent tenir compte dans leur appréciation au cas par cas d'une pratique donnée, dès lors que ces facteurs peuvent parfois justifier un traitement différent au regard du degré actuel de réalisation du marché intérieur.

³⁰ La Commission présentera une proposition législative sur la gestion collective des droits en 2012 en vue de contribuer à simplifier le système complexe de la concession de licences pour l'exploitation en ligne des œuvres musicales et d'améliorer la gouvernance et la transparence des sociétés de gestion collective.

Certains obstacles à la réalisation du marché unique, en particulier dans l'univers numérique, ont été identifiés ces dernières années par la Commission, notamment dans sa communication sur le commerce électronique³¹. Les domaines concernés font l'objet d'un traitement prioritaire, afin d'éliminer les obstacles aussi vite que possible et de simplifier la vie des entreprises et des consommateurs.

Il appartiendra aux autorités compétentes, dans leur analyse au cas par cas, de tenir dûment compte des facteurs mentionnés dans la présente section pour déterminer si, dans le cas qu'elles examinent, ceux-ci pourraient justifier ou non certaines pratiques. La taille du prestataire constitue un autre élément qui doit peut-être être pris en considération dans l'analyse. Les autorités compétentes sont aussi encouragées à tenir dûment compte des évolutions législatives éventuelles ou de la jurisprudence concernant les possibilités offertes aux entreprises par le marché intérieur, et notamment du caractère contraignant ou volontaire de ces dispositions et des obstacles qui pourraient subsister.

6.1. Paiements

En ce qui concerne les **paiements**, des cas de transaction bloquée ou d'application de frais plus élevés quand un client souhaite payer son achat avec une carte de crédit émise dans un autre État membre ont été signalés. Conformément à la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, les États membres peuvent permettre que des frais soient perçus pour l'utilisation de moyens de paiement spécifiques, comme les cartes de crédit ou de débit. Toutefois, quand un État membre prévoit cette possibilité, il ne peut établir de discriminations à l'encontre des cartes émises en dehors de son territoire, qui auraient pour effet d'imposer des suppléments pour les cartes étrangères, alors que les cartes émises sur son territoire en question en seraient exemptes. L'application de cette règle a permis de mettre fin à des pratiques discriminatoires dans certains États membres.

En ce qui concerne les frais perçus pour l'utilisation de certains types d'instruments de paiement, la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs («directive sur les droits des consommateurs»), quand elle sera appliquée, interdira aux détaillants de percevoir, pour l'utilisation d'instruments de paiements particuliers, des frais qui excèdent ceux qu'ils supportent eux-mêmes. De plus, ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, l'article 8, paragraphe 3, de la directive sur les droits des consommateurs prévoit, pour les contrats conclus après le 13 juin 2014, que les sites de commerce en ligne doivent indiquer clairement et lisiblement, au plus tard lors du début du processus de commande, si des restrictions de paiement s'appliquent. Dans le cadre du suivi du livre vert de janvier 2012 intitulé «**Vers un marché européen intégré des paiements par carte, par internet et par téléphone mobile**», la Commission entend en outre s'attaquer aux obstacles à un marché plus intégré des paiements par carte, par internet et par téléphone mobile, de façon à élargir le choix des moyens de paiement pour les consommateurs et à leur en faciliter l'accès.

6.2. Fiscalité

En ce qui concerne la **fiscalité** nationale, en particulier la TVA, lorsque les ventes réalisées dans d'autres États membres imposent au prestataire de services une obligation d'immatriculation dans ces États membres, le coût des prestations peut augmenter, de façon

³¹ Disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/communication_2012_fr.htm.

proportionnellement plus élevée pour les PME. Ce coût peut alors être répercuté sur le consommateur ou justifier un refus de fournir. De plus, des différences dans les taux de TVA appliqués à certains produits et services selon les États membres peuvent expliquer des différences de prix perceptibles pour le consommateur.

Les services fournis par voie électronique, par exemple les téléchargements de logiciels et de sonneries de téléphone ou l'accès à des jeux en ligne, comptent parmi ceux qui font communément l'objet d'achats transfrontières. À compter du 1^{er} janvier 2015, les opérateurs établis dans l'UE qui proposent ces services dans l'UE percevront la TVA au taux applicable dans l'État membre où réside le consommateur. Bien que ces nouvelles règles visent à réduire, voire à supprimer, l'effet de la concurrence entre les taux de TVA pratiqués par les différents États membres, elles peuvent engendrer des coûts imputables à une plus grande complexité. Un «mini-guichet unique» sera mis en place à partir de la même date pour permettre aux entreprises de s'acquitter dans leur propre État membre de leurs obligations d'immatriculation, de déclaration et de paiement de la TVA due dans d'autres États membres, de façon à réduire les contraintes administratives et à faciliter la prestation transfrontière de services de télécommunication, de radiodiffusion et de services électroniques.

6.3. Divergences dans les règles du droit applicables en matière de protection des consommateurs et en matière de contrats

L'une des raisons souvent citées par les entreprises pour expliquer les difficultés qu'elles ont à se lancer dans le commerce transfrontière concerne le coût à supporter pour connaître et respecter les **règles du droit national applicables en matière de protection des consommateurs et en matière de contrats**. Quand ils envisagent d'offrir leurs services dans un autre État membre, les prestataires se demandent forcément ce qui pourrait arriver si quelque chose tournait mal et s'ils étaient poursuivis en justice par un client. C'est ce qui ressort de l'étude Matrix.

Grâce à un solide ensemble de règles de l'UE, les consommateurs bénéficient d'un niveau de protection commun dans tout le marché unique en ce qui concerne, par exemple, les clauses abusives dans les contrats, les produits défectueux, les contrats conclus en ligne ou en dehors des établissements commerciaux³². Toutefois, la plus grande partie de cet acquis de l'UE laisse aux États membres toute latitude pour adopter des règles plus rigoureuses, si celles-ci sont dûment justifiées par des raisons de protection des consommateurs. En conséquence, les cadres juridiques des États membres diffèrent en ce qui concerne la protection des consommateurs et le droit des contrats – d'où l'importance, pour les entreprises, de bien déterminer quelle est la législation applicable.

La détermination du tribunal compétent, le droit applicable, ainsi que la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice sont régies par des règles du droit international privé relatif au règlement des litiges transfrontières. Ces règles ont été harmonisées dans une large

³² Voir la directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs («directive sur les clauses abusives»), la directive 99/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation («directive sur les ventes aux consommateurs»). La directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance («directive sur la vente à distance») et la directive 85/577/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux («directive sur le démarchage à domicile»), qui prévoient actuellement une harmonisation minimale, seront remplacées par la directive sur les droits des consommateurs mentionnée précédemment.

mesure au niveau de l'Union. Le 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 («règlement Bruxelles I») est l'instrument juridique le plus important pour déterminer quel tribunal est compétent pour connaître d'un litige³³. Le règlement Rome I³⁴ (concernant les obligations contractuelles) et le règlement Rome II³⁵ (concernant les relations non-contractuelles) déterminent le droit applicable. Dans le cas de contrats conclus avec des consommateurs, les règles du droit international privé impliquent que, quand l'entreprise dirige ses activités vers le pays du consommateur, les règles de protection des consommateurs de ce pays s'appliquent de la même façon qu'elles s'appliquent aux prestataires nationaux à moins que, dans le cas de services, que la fourniture du service au consommateur n'ait lieu exclusivement dans un autre pays que celui où le consommateur a sa résidence habituelle³⁶. Une analyse au cas par cas est nécessaire pour déterminer si une activité est dirigée vers un État membre donné.

Les coûts de mise en conformité avec des règles nationales divergentes peuvent entraîner des différences dans les prix et conditions auxquels sont proposées les prestations transfrontières de services. De même, des prestataires de services peuvent renoncer à diriger leurs activités vers d'autres États membres pour éviter d'avoir à modifier les conditions auxquelles ils fournissent leurs services. Dans l'optique de certains prestataires de services, la difficulté de se conformer à une série d'exigences différentes peut parfois paraître disproportionnée par rapport au revenu qu'ils pourraient espérer gagner en dirigeant activement leurs activités vers d'autres États membres. Les coûts imputables à l'environnement réglementaire peuvent alors être répercutés sur les clients ou justifier un refus de fournir. Toutefois, ce genre de préoccupation n'entre généralement pas en ligne de compte quand le prestataire ne dirige pas ses activités vers d'autres États membres, mais est approché par un consommateur d'un autre État membre qui souhaite faire appel à ses services.

L'UE a résorbé en partie ces différences en harmonisant certains domaines du droit des contrats. Les règles actuelles en matière de protection des consommateurs dans l'UE fixent des exigences minimales concernant les clauses abusives, ainsi que la vente et les garanties. La directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 («directive sur le commerce électronique») contient des dispositions de base sur les contrats conclus en ligne. Enfin, la directive sur les droits des consommateurs améliore le niveau d'harmonisation de la législation en matière de protection des consommateurs dans l'ensemble de l'UE et définit des règles communes dans certains domaines importants³⁷. Les nouvelles règles énoncées dans la

³³ Le règlement Bruxelles I dispose que les actions engagées contre une personne domiciliée dans un État membre peuvent, en règle générale, être intentées devant les tribunaux de cet État. Il dispose aussi que les affaires résultant d'une relation contractuelle peuvent être jugées par les tribunaux du lieu d'exécution de l'obligation contractuelle. Dans le cas de contrats conclus avec des consommateurs, cependant, les règles de protection des consommateurs s'appliquent. Pour que ces règles de protection soient applicables, le règlement Bruxelles I requiert que le vendeur «dirige ses activités» vers l'État membre où le consommateur est domicilié [article 15, paragraphe 1, point c)].

³⁴ Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I), JO L 177 du 4.7.2008, p. 6.

³⁵ Règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles, JO L 199 du 31.7.2007, p. 40.

³⁶ Voir le règlement de Rome I, article 6, paragraphe 4, point a).

³⁷ En ce qui concerne les contrats à distance et les contrats conclus en dehors des établissements commerciaux, les obligations d'information incombant aux vendeurs, le droit de rétractation des consommateurs et les obligations des vendeurs et des consommateurs en cas de rétractation seront pleinement harmonisés. Tant les consommateurs que les professionnels bénéficieront des formulaires types relatifs au droit de rétractation. De plus, la directive comporte de nouvelles règles harmonisées sur le transfert des risques dans les contrats

directive sur les droits des consommateurs devront être transposées en droit national pour la fin 2013³⁸.

En outre, le 11 octobre 2011, la Commission a proposé l'adoption d'un droit commun européen de la vente, de caractère facultatif³⁹. La proposition vise à faciliter les échanges en définissant un ensemble de règles facultatives, que les parties peuvent choisir comme droit applicable dans les 27 pays de l'UE pour les contrats transfrontières portant sur la vente de biens, la fourniture de contenus numériques et un nombre limité de services connexes. La proposition contribuera ainsi à l'élimination de certains des obstacles au marché intérieur découlant de divergences dans les droits nationaux des contrats. Cette proposition est en cours de négociation au Parlement européen et au Conseil.

Cependant, même avec l'adoption de la directive sur les droits des consommateurs et du droit commun européen de la vente proposé, il subsistera dans l'UE des obstacles considérables issus des **droits nationaux des contrats**. C'est le cas, en particulier, pour les contrats qui sortent complètement du champ d'application des mesures législatives existantes et proposées. Par exemple, les contrats de services sont presque entièrement exclus du champ d'application du droit commun européen de la vente, et certains aspects du droit des contrats ne sont pas couverts (notamment la capacité juridique de contracter ou la représentation légale). De plus, compte tenu du caractère facultatif du droit commun européen de la vente proposé et de son champ d'application, la proposition, une fois adoptée, ne constituera qu'un instrument optionnel pour surmonter les obstacles créés par les divergences existant entre les droits nationaux des contrats. Étant entendu que cela n'éliminera pas, en soi, tous les obstacles liés à ces divergences, les autorités chargées de veiller à l'application de la législation pourront souhaiter en tenir compte dans leur analyse au cas par cas.

Il est possible que des litiges surviennent dans le contexte d'une prestation de services transfrontière. Par exemple, un consommateur peut vouloir engager une action en justice s'il a acheté sur l'internet, dans un autre État membre de l'UE, un produit qui n'est jamais arrivé; s'il constate, une fois de retour chez lui, qu'un ordinateur acheté lors d'un séjour dans un autre pays de l'UE ne fonctionne pas; ou si la société de construction qui rénove sa maison de vacances dans un autre pays de l'UE n'a pas exécuté correctement les travaux. Quand ils

de vente et l'expiration du délai par défaut pour la livraison de marchandises, ainsi qu'une interdiction des frais cachés, des cases pré-cochées qui imposent des suppléments plus élevés que les frais réellement supportés par le vendeur pour l'utilisation de certains moyens de paiement (par ex., des cartes de crédit) et des numéros d'appel surtaxés pour les lignes d'assistance téléphonique par rapport aux tarifs ordinaires. En ce qui concerne le champ d'application, les contrats de fourniture de services d'utilité publique (eau, gaz, électricité) et les contrats concernant les contenus numériques seront aussi couverts par les nouvelles règles, mais certains domaines comme les services de soins de santé, le transport de passagers et les jeux d'argent seront exclus.

³⁸ Concernant l'application de la directive sur les droits des consommateurs aux contenus numériques (données produites et fournies sous une forme numérique, comme les programmes informatiques, les applications, les jeux ou la musique), il convient de noter que les contrats de fourniture de contenu numérique entrent dans le champ d'application de la directive, mais que le droit de rétractation est limité aux situations où l'exécution du contrat n'a pas encore commencé ou a commencé sans le consentement préalable du consommateur, ou, si le contenu numérique est fourni sur un support matériel tel qu'un CD, où le consommateur n'a pas encore scellé ledit support. La directive sur les droits des consommateurs améliore et clarifie les droits à l'information des consommateurs qui achètent du contenu numérique. En particulier, les vendeurs devront informer les acheteurs (consommateurs) de contenu numérique non seulement à propos de sa compatibilité avec le matériel et les logiciels, mais aussi en ce qui concerne l'application d'éventuelles mesures de protection technique ou de gestion des droits numériques, impliquant par exemple une limitation du droit des consommateurs à effectuer des copies du contenu.

³⁹ Voir http://ec.europa.eu/justice/newsroom/news/20111011_en.htm.

vendent des services, les professionnels peuvent craindre de faire l'objet de telles poursuites devant les tribunaux en cas de litige avec un consommateur.

Les prestataires de services n'ont peut-être pas connaissance des moyens de résoudre des litiges transfrontières de façon efficace et peu coûteuse grâce aux mécanismes de **règlement alternatif des litiges**. Les procédures extrajudiciaires de règlement alternatif des litiges (RAL) sont plus rapides, moins coûteuses et plus simples que les actions en justice. Les mesures proposées en vue de renforcer l'accès universel à des mécanismes de RAL de qualité dans toute l'UE aideront les entreprises qui proposent leurs services dans d'autres États membres à mieux gérer les relations avec leurs clients et peuvent aussi leur faire économiser des frais de justice éventuels⁴⁰. Ces initiatives élimineront des facteurs susceptibles de dissuader les prestataires de fournir leurs services dans d'autres États membres. La création d'une plateforme en ligne à l'échelle de l'UE («plateforme de RLL», pour «règlement en ligne des litiges») offrant aux consommateurs et aux entreprises un point d'accès unique au règlement en ligne des litiges concernant les achats effectués en ligne dans un autre pays de l'UE devrait y contribuer.

6.4. Recouvrement de créances

Pour les prestataires de services qui ne peuvent pas compter sur un paiement d'avance, le coût du **recouvrement de créances** en cas de non-paiement peut être dissuasif quand il s'agit de fournir des services ou de vendre des biens à des consommateurs résidant dans d'autres pays. Sur l'ensemble des transactions commerciales conclues en Europe en 2010, quelque 2,7 % ont donné lieu à des créances irrécupérables inscrites au compte de pertes et profits⁴¹, encore qu'il se soit agi pour la plupart d'opérations réalisées au niveau national. Le droit de l'UE en matière de litiges de nature civile et commerciale peut servir au recouvrement de créances dans les affaires qui comportent un élément transfrontière. Par exemple, l'injonction de payer européenne offre une procédure simplifiée pour les créances pécuniaires transfrontières qui ne sont pas contestées par le défendeur. La procédure européenne de règlement des petits litiges constitue un mécanisme simplifié qui accélère le traitement des créances transfrontières dont le montant ne dépasse pas 2 000 EUR. La Commission a publié des guides pratiques sur l'utilisation de ces procédures⁴². Bien que ces deux initiatives soient d'un secours appréciable pour les prestataires qui souhaitent exiger le paiement de services fournis à un client dans un autre État membre et que les décisions de justice rendues dans ces affaires soient aptes à circuler au sein de l'UE sans qu'une procédure intermédiaire de reconnaissance et d'exécution soit nécessaire, ces décisions doivent néanmoins être exécutées conformément aux règles et procédures nationales de l'État membre requis.

Dans ce contexte, la Commission mène actuellement un projet pilote visant à faciliter le recouvrement transfrontière de créances pour les PME. Son objectif principal est d'aider les PME à mieux connaître, comprendre et utiliser les instruments juridiques disponibles pour la gestion des créances, grâce au financement d'une série de séminaires et de séances de formation dans les États membres de l'UE.

⁴⁰ Voir http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm.

⁴¹ Source: Intrum Justitia, 2011, *European Payment Index*, voir <http://www.intrum.com/About-Us/European-Payment-Index/>.

⁴² Disponibles à l'adresse: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm.

6.5. Redevances pour copie privée

Les titulaires de droits d'auteur ont le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction de leurs œuvres (par exemple, livres, musiques, films) et d'autres objets protégés (par exemple, phonogrammes, émissions). La directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information donne aux États membres la possibilité de prévoir des exceptions à ce droit. Quand un contenu protégé est copié en vertu des «**exceptions relatives à la copie privée et à la reproduction**»⁴³, le préjudice subi par les détenteurs des droits doit donner lieu à une compensation équitable. Les États membres prévoient souvent une compensation équitable en imposant des **redevances sur les biens généralement utilisés pour la production de copies privées** (CD vierges, équipement d'enregistrement, lecteurs MP3, ordinateurs, imprimantes, scanners, etc.). Il existe cependant d'importantes différences entre les systèmes de redevances des États membres en ce qui concerne les équipements concernés ou la méthode selon laquelle les tarifs sont fixés. Ces différences affectent le bon fonctionnement du marché unique.

La Commission a lancé un processus de médiation qui rassemble les principales parties prenantes afin de cerner les éléments essentiels sur lesquels un accord viable pourrait être trouvé⁴⁴. La médiation porte en particulier sur des sujets comme les équipements soumis à une redevance, la méthode de tarification et les ventes transfrontières. Parallèlement, la question de la copie privée et de la reproduction fait l'objet d'une analyse dans le contexte des nouvelles formes numériques de distribution de contenus protégés par le droit d'auteur et des implications qui en découlent pour les systèmes de redevance.

Sur la base de ce processus de médiation, le médiateur formulera des recommandations qui pourraient servir de cadre à une action législative éventuelle.

7. CONCLUSIONS

L'article 20 de la directive «services» interdit la discrimination à l'encontre des destinataires de services en fonction de leur nationalité ou de leur pays de résidence. Cela s'applique aux refus de fourniture, aux limitations d'accès aux offres, ou aux offres faites à des conditions moins avantageuses. Trop souvent, cependant, les consommateurs sont déçus. Dans certains cas, les consommateurs qui résident dans d'autres États membres sont confrontés à un refus de fourniture du service ou à des conditions inéquitable. L'application pleine et entière de l'article 20, paragraphe 2, dans les États membres devrait mettre un terme aux pratiques discriminatoires dès lors qu'elles ne sont pas objectivement justifiées. Les mesures suivantes devraient contribuer à la réalisation de cet objectif.

7.1. Application de l'article 20, paragraphe 2, par les autorités des États membres

Jusqu'à présent, les plaintes qui ont été rapportées concernant des différences de traitement ont très rarement donné lieu à des décisions coercitives des autorités compétentes dans les États membres, ne serait-ce que parce que, dans bon nombre de cas, le problème paraît avoir

⁴³ Article 5, paragraphe 2, point a) et article 5, paragraphe 2, point b), de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2012/04/20120402_fr.htm.

été résolu à l'amiable après l'intervention des autorités chargées de l'application de la législation ou d'organismes de protection des consommateurs. Ces autorités devraient donc assurer un suivi attentif de ces affaires, si nécessaire. En cas de litige concernant les droits des destinataires de services, lorsque les consommateurs et les prestataires de services n'ont pas pu trouver de solution amiable, y compris avec l'aide d'organismes compétents, les autorités des États membres devraient faire appliquer les dispositions nationales qui protègent les droits reconnus aux destinataires par la directive «services», conformément aux procédures nationales applicables.

Pour apprécier s'il existe une raison objective qui justifie le refus de fournir un service ou sa fourniture à des conditions différentes, les autorités des États membres sont invitées à tenir compte des progrès accomplis dans la réalisation du marché intérieur et dans l'élimination des obstacles qui subsistent. Quand une mesure adoptée au niveau de l'UE permet aux entreprises de surmonter certains obstacles réglementaires à la prestation transfrontière de services, la décision de ces entreprises de ne pas profiter de ces possibilités (avec pour conséquence le refus de fournir un service ou l'application d'un traitement différent) devrait normalement s'appuyer sur d'autres justifications objectives. L'achèvement de l'espace unique de paiements en euros ou les avancées législatives dans le domaine du droit d'auteur comptent parmi les exemples de telles mesures.

La Commission coordonnera l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les autorités à propos de leurs actions coercitives.

7.2. Rôle de la Commission: information et soutien aux États membres, aux entreprises et aux consommateurs

Les services de la Commission suivront de près la façon dont l'obligation de non-discrimination est appliquée dans les États membres et coordonnera un échange structuré d'informations et de bonnes pratiques entre les autorités en ce qui concerne leurs actions coercitives. Les services de la Commission proposeront aussi de nouvelles orientations spécifiques sur la base de l'expérience acquise dans l'application de cette disposition au niveau national, mais aussi afin de prendre en compte les évolutions sur le plan réglementaire susceptibles d'éliminer les obstacles aux échanges transfrontières qui subsistent encore.

Les services de la Commission poursuivront leur dialogue avec les entreprises, notamment par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, des chambres de commerce et d'autres organismes, afin de les éclairer sur leurs droits et leurs responsabilités au titre de l'article 20, paragraphe 2, de la directive «services». À cet égard, la Commission collaborera avec les États membres pour encourager les prestataires de certains secteurs à adopter des chartes de qualité concernant l'application de cette disposition, en vue de garantir la qualité de leurs services.

Elle collaborera aussi avec les entreprises en vue de renforcer la transparence et de soutenir leurs efforts visant à garantir aux consommateurs la possibilité d'effectuer des achats transfrontières dans le marché unique.

7.3. Pour un marché unique plus tangible: mesures que pourraient prendre les entreprises pour l'application des droits reconnus par l'article 20, paragraphe 2

La Commission s'emploie à veiller à ce que les entreprises puissent profiter des possibilités offertes par l'utilisation de l'internet. Les entreprises sont libres de décider de concentrer leurs

activités sur leur marché local ou national. Elles peuvent aussi organiser des campagnes de marketing dans les États membres de leur choix. Néanmoins, pour éviter l'apparition de frontières artificielles au sein du marché unique, un effort devrait être fait pour permettre aux consommateurs d'autres États membres d'accéder aux services proposés dans ces pays cibles, et en particulier aux services offerts en ligne.

Pour que l'article 20, paragraphe 2, produise pleinement ses effets, les entreprises prestataires sont invitées à faciliter l'accès à leurs services aux destinataires qui souhaitent profiter du marché intérieur. En règle générale, il ne devrait plus y avoir de discrimination fondée directement sur la nationalité. De plus, les destinataires qui se rendent sur d'autres territoires pour y acquérir des services ne devraient pas, en principe, subir de traitement discriminatoire en raison de leur lieu de résidence, dès lors que leur situation sera généralement comparable à celle des résidents de l'État membre où le service est fourni.

Les entreprises qui réalisent des ventes en ligne devraient être encouragées à indiquer à l'avance, de façon bien visible sur leurs sites web, toutes les restrictions de livraison éventuelles qui s'appliquent à leurs services. Cette pratique deviendra une obligation à la suite de la mise en œuvre de la directive sur les droits des consommateurs, récemment adoptée⁴⁵.

Lorsque des entreprises qui vendent des services en ligne sont approchées par des consommateurs qui ne résident pas dans les États membres vers lesquels ces entreprises ciblent directement (implicitement ou explicitement) leurs offres en ligne, il ne devrait y avoir de refus de fournir ou d'application d'un traitement différent que lorsque des raisons objectives le justifient. Dans l'appréciation au cas par cas de ces raisons, les autorités compétentes peuvent être amenées à tenir dûment compte de la taille de l'entreprise qui fournit le service.

La clause de non-discrimination requiert une appréciation au cas par cas. Toutefois, il convient de porter une attention particulière aux cas dans lesquels des consommateurs se voient appliquer des frais plus élevés que ceux perçus pour une transaction nationale quand ils souhaitent payer un service fourni dans un autre État membre par virement ou prélèvement automatique en euros. En principe, les consommateurs ne devraient plus essuyer de refus de fournir au motif qu'il est impossible de livrer matériellement des biens dans un autre État membre. De même, les prestataires de services ne devraient pas s'appuyer uniquement sur des facteurs géographiques pour appliquer des conditions différentes d'accès à leurs services, lorsqu'aucun critère objectif ne justifie de telles différences.

La transparence aide les destinataires à mieux comprendre les raisons qui expliquent un éventuel refus de fournir ou l'application d'un prix plus élevé dans les cas où cela peut être justifié. Les entreprises sont encouragées à communiquer les raisons d'un traitement différent à la demande des destinataires. Lorsqu'une entreprise a déjà donné préalablement des indications claires sur les restrictions de livraison qui s'appliquent à ses offres, il lui sera probablement plus facile de fournir aux consommateurs des informations sur les raisons de ces restrictions. En déterminant à l'avance les restrictions de livraison qu'elle applique, elle aura eu l'occasion de cerner les raisons qui sous-tendent sa politique.

Plusieurs obstacles rendent encore la prestation transfrontière de services difficile et empêchent les entreprises de «penser européen», dans leurs transactions tant en ligne qu'hors

⁴⁵ Article 8, paragraphe 3, de la directive sur les droits des consommateurs.

ligne. Ces obstacles doivent être levés pour que les entreprises puissent exploiter pleinement les opportunités que leur offre le marché intérieur. Des initiatives sont en cours au niveau de l'UE afin d'éliminer les dernières entraves à la prestation transfrontière de services.

ANNEX I

Implementing Provisions

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
AT	Art. 1, § 23 of the Dienstleistungsgesetz	Die allgemeinen Geschäftsbedingungen eines Dienstleistungserbringers für den Zugang zu einer Dienstleistung dürfen keine auf der Staatsangehörigkeit oder dem Wohnsitz des Dienstleistungsempfängers beruhenden diskriminierenden Bestimmungen enthalten. Unterschiede bei den Zugangsbedingungen sind nicht diskriminierend, wenn sie durch objektive Kriterien gerechtfertigt sind.	21/11/2011
BE	Article 24(1) de la Loi sur les services du 26 mars 2010, (M.B. du 30 avril 2010, p. 24437)	<p><u>NL</u>: De afnemers worden niet onderworpen aan discriminerende eisen op grond van nationaliteit of verblijfplaats. De algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst, die door de dienstverrichter voor het publiek toegankelijk worden gemaakt, bevatten geen discriminerende bepalingen in verband met de nationaliteit of verblijfplaats van de afnemer, zonder evenwel de mogelijkheid uit te sluiten om verschillende toegangsvoorwaarden te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd.</p> <p><u>FR</u>: Les destinataires ne sont pas soumis à des exigences discriminatoires fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence. Les conditions générales d'accès à un service, qui sont mises à la disposition du public par le prestataire, ne contiennent pas de 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 lorsque.</p>	28/12/2009
BG	Art. 1 and 2 of the Protection Against Discrimination Act	Art. 1: This Act shall regulate the protection against all forms of discrimination and shall contribute to its prevention. Art. 2: The purpose of this Act shall be to ensure to every person the right to: 1. equality before the act; 2. equal treatment and opportunities for participation in public life; 3. effective protection against discrimination.	

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
CY	Section 20(2) of the Freedom of Establishment of Service Providers and the Freedom of Movement of Services Law of 2010, Law 76(I)/2010.	Providers shall ensure that the general conditions of access to a service made available to the public do not contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the recipient, but without precluding the possibility of providing for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria.	16/07/2010
CZ	Pre-existing provision: Antidiscrimination Act No 198/2009 Coll., § 1/1 j), § 2 Consumer Protection Act No 634/1992 Coll., § 6	<p>§ 6 Zákaz diskriminace příjemců služeb</p> <p>(1) Poskytovatel služby je povinen zajistit, aby podmínky přístupu k poskytovaným službám nebyly diskriminační, zejména co se týče státní příslušnosti příjemců služeb nebo jejich místa bydliště.</p> <p>(2) Diskriminací není stanovení rozdílných podmínek přístupu ke službám na základě objektivních kritérií, zejména účtování dodatečných nákladů vzniklých v důsledku vzdálenosti nebo v důsledku technické povahy poskytování služby. Jednotná kontaktní místa</p>	Antidiscrimination Act: 01/12/2009 Consumer Protection Act/ 12/02/2008
DE	§ 5 <i>DL-InfoV</i> (Service Information Requirements Regulation)	The service provider shall not make public any conditions of access to a service that contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the recipient. This shall not apply to differences in the conditions of access where those difference are directly justified by objective criteria.	17/03/2010
DK	Kap 4, §5 Lov om tjenesteydelser i det indre marked nr. 384 of 25 May 2009	<p>§ 5. A service provider may not subject a service recipient to discriminatory treatment based on the nationality, place of registered office or place of residence of the service recipient.</p> <p>Para. 2. Para. 1 does not preclude the possibility of providing for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria</p>	28/12/2009

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
EE	§ 15(2) of the European Union Services Directive Implementation Act	§15. Prohibition on discrimination of recipients (2) Also, the conditions of access to a service, which are made available to the public by the provider, shall not be discriminating on grounds of the nationality or place of residence of the recipient unless they are directly justified by objective criteria	28/12/2009
EL	Art. 21 of Law 3844/2010	2. The general conditions of access to a service made available to the public at large by a provider shall not contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the recipient, but without precluding the possibility of providing for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria.	03/05/2010
ES	Article 16 (3) of Law 17/2009, of 23 November, governing the free access to and exercise of service activities (horizontal law implementing Services Directive),and Article 4, paragraph 2, of Law 25/2009, of 22 December, that modifies 48 laws for its adaptation to Law 17/2009	Los prestadores de servicios no podrán imponer a los destinatarios requisitos ni condiciones generales de acceso a los servicios que sean discriminatorios por razón de su nacionalidad o lugar de residencia, sin que ello menoscabe la posibilidad de establecer diferencias en las condiciones de acceso directamente justificadas por criterios objetivos.	24/12/2009

FI	<p>Legal order was deemed to be in conformity with Article 20, paragraph 2, by virtue of the following provisions Constitution, 731/1999, (6 § equality);</p> <p>Non-discrimination Act, 21/2004, (6 § prohibition of discrimination);</p> <p>Administrative procedure act, 434/2003, (6 § Legal principles of administration);</p> <p>Criminal Act, 39/1889, (Chapter 11, 11 § Discrimination)</p>		
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
FR	<p>Article L. 420-1 Code de commerce prohibant les ententes anticoncurrentielles</p> <p>Article L. 420-2 Code de commerce relatif aux abus de position dominante</p> <p>Article L. 442-6 Code de commerce sur les pratiques restrictives de concurrence. For consumer transactions Article L. 122-1 Code consommation, Article R. 121-13 Code de consommation (sanctions).</p>		<p>10/12/1986 for provisions on competition law</p> <p>1/12/1986 for provisions on Code de la Consommation.</p>
HU	<p>Act LXXVI of 2009 on the general rules regarding access to and exercise of service activities, Article 11(1) and (2)</p>	<p>(1) In respect of the use of services provided in the framework of service activities, all kinds of discrimination based on the nationality, place of residence or registered office shall be prohibited, unless there are other, reasonably justified conditions based on objective consideration related to the nature of the service.</p> <p>(2) The general terms of contracts applied by the service provider for the use of the service constituting discrimination provided for under paragraph (1) shall be null and void.</p>	<p>01/10/2009</p>
IE	<p>Regulation 10 of the European Union (Provision of Services) regulations 2010 (S.I. No. 533 of 2010)</p>	<p>10. (1) A competent authority in the State shall not impose on a recipient a discriminatory requirement that is based on the recipient's nationality or place of residence.</p> <p>(2) Subject to paragraph (3), a provider who provides a service to the general public shall not discriminate in the conditions on which the service is provided to a recipient on the basis of the recipient's nationality or place of residence.</p> <p>(3) A provider may provide for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria.</p> <p>(4) A requirement or condition imposed in contravention of this Regulation has no effect.</p>	<p>16/11/2010</p>

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
IT	Article 29(1) del Decreto Legislativo n. 59/2010, 'Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno' (horizontal law implementing the Services Directive)	Art. 29 (Divieto di discriminazioni) 1. Al destinatario non possono essere imposti requisiti discriminatori fondati sulla sua nazionalità o sul suo luogo di residenza. 2. E' fatto divieto ai prestatori di prevedere condizioni generali di accesso al servizio offerto che contengano condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni d'accesso differenti allorché queste sono direttamente giustificate da criteri oggettivi. 3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari statali incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1	26/03/2010
LT	Article 11(3) of the Law on Services of the Republic of Lithuania	When establishing the general conditions for receiving services that are made available to the public, it shall be prohibited to impose requirements discriminating the recipients on grounds of nationality, permanent residence or Member State of the establishment, except when such requirements can be objectively justified	28/12/2009
LV	Law on the Free Provision of Services, Section 10	Section 10. Rights of the service recipient (1) The service recipient's rights to receive a service shall not be restricted: 1) by obliging him to obtain a permit in order to receive or use a particular service; 2) by imposing a prohibition or restriction on him regarding the receipt of financial aid, if this right or scope of aid is dependent on the status of the service recipient concerned in Latvia or in those locations where the service is provided. (2) A service recipient has the right to receive a service which is not discriminative regarding his/her citizenship (nationality) or residence, except the cases, when the application of such conditions is clearly and distinctly formulated, objectively justified, is fair and honest.	04/05/2010

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
LU	Article 11 of Loi 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur (Horizontal law implementing the Services Directive)	Les exigences discriminatoires fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence des destinataires sont interdites, y compris dans les conditions générales mises à disposition par les prestataires. Toutefois, les prestataires ont la possibilité de prévoir des différences dans les conditions d'accès lorsqu'elles sont directement justifiées par des critères objectifs.	24/05/2011
MT	Article 9 of ACT No. XXIII of 2009 to establish general provisions facilitating the exercise of freedom of establishment for service providers and the free movement of services in the internal market	9. Recipients and potential recipients of a service shall not be subjected to discriminatory requirements, including:(a) limitations to access to services in Malta through a provider's general conditions that contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the recipient, provided that this does not preclude the possibility for a provider to provide for differences in the conditions of access where those differences are directly justified by objective criteria.	
NL	<p>Article 1 of the Dutch Constitution; •</p> <p>Article 1, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act(definitions);</p> <p>Article 2, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act;</p> <p>Article 7, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act;</p> <p>Article 9 of the General Equal Treatment Act</p>	<p>• Article 1 of the Dutch Constitution: All which are present in The Netherlands, shall be treated equally in equal cases. Discrimination due to religion, affiliation, political opinion, race, sex or on any ground whatsoever, is prohibited.</p> <p>• Article 1, paragraph 1, (definitions) of the General Equal Treatment Act: 1. In this Act and the articles based thereupon the following applies: a. discrimination (in Dutch: onderscheid): direct and indirect discrimination as well as an order to that end; b. direct discrimination: discrimination between persons on the basis of religion, philosophy of life, political persuasion, race, sex, nationality, hetero- or homosexual inclination or civil state; c. indirect discrimination: discrimination based on other qualities or behaviour as referred to under b, which have a direct discriminatory effect.'</p> <p>• Article 2, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act: '1. The prohibition of discrimination as provided for in this Act does not apply with regard to indirect discrimination if that discrimination can be objectively justified by a legitimate goal and the means to attain that goal are proportionate and necessary.'</p> <p>• Article 7, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act:</p>	<p>Article 1 of the Dutch Constitution (current wording): 2/03/1983</p> <p>Article 1, paragraph 1, General Equal Treatment Act (current wording): 1st of September 1994 as last modified by Act applicable from 1/04/2004</p> <p>Article 2, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act (current wording): 1/09/1994 as last modified by Act applicable from 1/04/2004</p> <p>Article 7, paragraph 1, of the General Equal Treatment Act (current</p>

		<p>1. Discrimination is prohibited when offering or providing access to goods or services and when closing, excuting or terminating such a contract, as well as when giving career advice and advice on school choice or choice of a profession, when this occurs:</p> <p>a. in the exercise of a profession or a business, b. by public authorities c. by organisations active in the field of social housing, welfare, health, culture or education, and d. by natural persons which do not act in the exercise of a profession or a business, when offering occurs in public.</p> <p>Note: Paragraphs 2 and 3 of Article 7 of the General Act contain some exceptions in the fields of education by private schools which are based on religious principles and when dealing with purely private relationships where no economic activity is concerned.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Article 9 of the General Equal Treatment Act: ‘Contractual provisions in breach of this Act are null and void.’ 	<p>wording): 1/09/1994 as last modified by Act applicable from 1/04/2004 Article 9 of the General Equal Treatment Act (current wording): 1/09/1994</p>
PL	Article 9 of the Act on providing services on the territory of the Republic of Poland	A provider shall ensure that general conditions of access to a service do not discriminate a recipient on the grounds of citizenship or place of residence.	10/04/2010
PT	Article 19 of Decree-Law 92/2010, of 26 July 2010 (horizontal law implementing Services Directive)	<p>Article 19 Non-discrimination of recipients</p> <p>1 — Service recipients shall not be made subject to discriminatory requirements based on their nationality, place of residence or location of the registered office.</p> <p>2 — The general conditions of service provision defined by the service provider shall not contain discriminatory provisions relating to the nationality, place of residence or location of the registered office of the service recipient, except where those differences are directly justified by objective criteria.</p> <p>3 — The law shall not make recipients subject to any conditions, limitations, prohibitions or other requirements which restrict the use of a service supplied by a provider established in another Member State.</p> <p>4 — “Recipient” shall be deemed to mean any natural person who is a national of a Member State or who benefits from rights conferred upon him by Community acts, or any legal person established in a Member State, who, for professional or non-professional purposes, uses, or wishes to use, a service.</p>	01/10/2010

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
RO	Government Emergency Ordinance no. 49/2009, Art. 20(2) (Section IV — Rights of the services' beneficiaries, Chapter IV — Freedom to provide services)	(1) The providers may not include discriminatory requirements based on his citizenship or nationality, or the place of residence or the registered office of the recipient under the general conditions of access to a service, which are made available to the public. (2) Providers may provide for different conditions of access where they are justified by objective criteria. (3) The clauses or declarations containing discriminatory conditions are automatically void.	05/06/2009
SE	Article 20, Act (2009:1079) on services in the Internal Market	En tjänsteleverantör får inte för tillhandahållandet av tjänster ställa upp allmänna villkor som diskriminerar tjänstemottagare på grund av nationalitet eller bosättningsort, om detta inte kan motiveras på objektiva grunder.	27/12/2009
SI	Article 17 of Decree Promulgating the Services in the Internal Market Act (ZSNT)	Contractual and general conditions for access to services which are made available to the public at large by a service provider may not contain discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of the service recipient.	30/03/2010
SK	Act No 136/2010 Coll. on services in the internal market and amending and supplementing certain acts — Art. 1 Section 10	A service provider shall be obliged to ensure that the same conditions of access to services provided apply to all recipients of services regardless of the nationality, place of permanent residence or registered office of the recipient of the service.	01/06/2010

Member State	Implementing Provision in national legal order	Wording of implementing provision (or, where available, English translation)	Date of entry into force
UK	Regulations 30(2) and 30 (3) of the Provision of Services Regulations 2009	(1) A competent authority may not subject recipients of a service who are individuals to discriminatory requirements based on their nationality or place of residence. (2) The provider of a service may not, in the general conditions of access to a service which the provider makes available to the public at large, include discriminatory provisions relating to the place of residence of recipients who are individuals. (3) Paragraph (2) does not apply to differences in conditions of access which are directly justified by objective criteria	28/12/2009
EEA-EFTA countries			
IS	Art 15, Act 76/2011 on services in the internal market of the European Economic Area	The recipients of services shall not be made subject to discriminatory requirements based on their nationality or place of residence, and providers are prohibited from including in their terms of service discriminatory provisions relating to the nationality or place of residence of recipients. In exceptional circumstances, different conditions of access to a service may be established, provided that the differences are justified by objective criteria.	29/06/2011
LI	Article 21 of the Services Act (Bericht und Antrag der Regierung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Erbringung von Dienstleistungen (Dienstleistungsgesetz))	Der Dienstleistungserbringer darf den Zugang zu einer Dienstleistung nicht in diskriminierender Weise von der Staatsangehörigkeit oder dem Wohnsitz des Dienstleistungsempfängers abhängig machen. Unterschiede bei den Zugangsbedingungen sind nicht diskriminierend, wenn sie durch objektive Kriterien gerechtfertigt sind.	

<p>NO</p>	<p>§ 19 (2), second and third sentence of Lov 2009-06-19 nr. 103 om tjenestevirksomhet (Norwegian Services Act)</p>	<p>Service recipients cannot be subject to requirements that limit their right to receive services from a provider established in another EEA State. Service recipients from other EEA States cannot be subject to discriminatory requirements on grounds of their nationality, residence or establishment state. Similar discrimination must not occur in a service providers' general conditions of access to a service. The first and second sentences do not prevent the application of special conditions for the receipt of the service when they are justified by objective factors.</p>	<p>28/12/2009</p>
------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------

ANNEX II

Competent Authorities

Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
AT	Bezirksverwaltungsbehörde	Bezirksverwaltungsbehörde
BE	SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie — Direction générale du Contrôle et de la Médiation	SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie — Direction générale du Contrôle et de la Médiation
BG	Commission on Consumer Protection	Commission on Consumer Protection
CY	Consumer and Competition Protection Service (CCP)	National courts
CZ	Courts, Ombudsman, Czech Trades Inspectorate, ECC	National courts
DE	7000 trade and business authorities, chambers of auditors, lawyers and tax consultants	
DK	Forbrugerombudsmanden (Danish Consumer Ombudsman)	Forbrugerombudsmanden (Danish Consumer Ombudsman)

Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
EE	Estonian Consumer Protection Board (although no specific tasks under Art 20 have been delegated it to it by law)	National courts
EL	Consumers Ombudsman	Enterprise Europe Network in Greece
ES	Consumer protection regional authorities to be found at http://aplicaciones.consumo-inc.es/cidoc/Consultas/dirMapas.aspx?tabla=dirconsum	Sectoral competent authorities responsible at national or regional level
FI	Civil or criminal courts depending on the nature of the case. In some circumstances the Chancellor of Justice, Parliamentary Ombudsman, Ombudsman for equality or Ombudsman for minorities may also be competent.	Civil or criminal courts depending on the nature of the case. In some circumstances the Chancellor of Justice, Parliamentary Ombudsman, Ombudsman for equality or Ombudsman for minorities may also be competent.
FR	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	National courts
Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
HU	Equal Treatment Authority (Egyenlő Bánásmód Hatóság-EBH), Judicial authority	Hungarian Competition Authority (Gazdasági Versenyhivatal — GVH), Equal Treatment Authority, Judicial authority
IE	Sectoral competent authorities responsible for the enforcement of all provisions pertaining to the implementation of the Services Directive for that sector	Sectoral competent authorities responsible for the enforcement of all provisions pertaining to the implementation of the Services Directive for that sector
IT	ANTITRUST (autorità garante della concorrenza e del mercato) Civil courts	ANTITRUST (autorità garante della concorrenza e del mercato) Civil courts

LT	State Non Food Products Inspectorate (consumer rights protection authority)	National courts
LV	Ombudsman Civil courts	National courts
LU	Collective and single legal actions in front of Courts in the scope of articles L.121-1 à 122-8 and L.313-1and L.313-2 du Code de la consommation	Conseil de la concurrence
Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
MT	Office for Consumer Affairs, Malta Competition and Consumer Affairs Authority	Office for Consumer Affairs, Malta Competition and Consumer Affairs Authority
NL	Equal Treatment Commission	Equal Treatment Commission
PL	Civil courts	Civil courts
PT	ASAE — Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica IRAE — Inspeções Regionais de Actividades Económicas for the Azores and Madeira Regions. For professional services under a public professional association, the relevant public professional association	ASAE — Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica, IRAE Inspeções Regionais de Actividades Económicas for the Azores and Madeira Regions For professional services under a public professional association, the relevant public professional association.
RO	National Authority for Consumers Protection	National courts
SE	Sectoral competent authorities responsible for the enforcement of all provisions pertaining to the implementation of the Services Directive for that sector	Sectoral competent authorities responsible for the enforcement of all provisions pertaining to the implementation of the Services Directive for that sector
SI	Market Inspectorate of the Republic of Slovenia	National courts
SK	Slovak Trade Inspection	Slovak Trade Inspection
Member State	Competent authority — Consumer enforcement	Competent authority — Business enforcement
UK	Office of Fair Trading, Local Authority Trading Standards Authorities and the Department of Enterprise, Trade and Investment in Northern Ireland	National courts
EEA-EFTA countries		

IS	Consumer Agency	National courts
LI	Office of Trade and Transport	Office of Trade and Transport
NO	Consumer Ombudsman	National courts