



Proposition de Directive Relative aux Services dans le Marché Intérieur

dite

“Proposition Bolkestein”

Lecture citoyenne proposée par le Comité Toulouse Centre,
membre des Collectifs du 29 mai

Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur

(présentée par la Commission)

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0002fr01.pdf

Partie I

Résumé

p. 2-3

Exposé des Motifs

p. 5-27

Nécessité et objectif

Contexte

Principales caractéristiques de la directive

Travaux préparatoires

Cohérence avec les autres politiques communautaires

Eléments juridiques

Questions spécifiques

Partie II : Considérants

p. 28-46

Partie III : Articles

p. 47-78

Partie IV : Fiche financière législative

p. 79-87

Article 4

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- 1) "service": toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité consistant à fournir une prestation qui fait l'objet d'une contrepartie économique;

Article 50 (ex-article 60) CE

Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

Article 4

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- 1) "service": toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité consistant à fournir une prestation qui fait l'objet d'une contrepartie économique;

7. QUESTIONS SPECIFIQUES

- a) **Quelles sont les activités couvertes par la directive (articles 2 et 4)?**

...

La définition de "service" prévue dans la présente proposition repose sur la jurisprudence de la Cour²⁹ selon laquelle la notion de service recouvre toute activité économique non salariée normalement fournie contre rémunération sans que cela exige que le service soit payé par ceux qui en bénéficient. ...

7. QUESTIONS SPECIFIQUES

a) Quelles sont les activités couvertes par la directive (articles 2 et 4)?

...
De manière concrète, cette définition couvre un éventail très large d'activités, par exemple, les services de conseil en management et gestion, de certification et d'essai, de maintenance, d'entretien et de sécurité des bureaux, les services dans le domaine de la publicité, les services de recrutement, y compris les agences de travail intérimaire, les agents commerciaux, les services de conseil juridique ou fiscal, les services liés à l'immobilier, comme les agences immobilières, les services de construction, les services d'architecture, la distribution, l'organisation des foires, la location des voitures, les services de sécurité, les services dans le domaine du tourisme, y compris les agences de voyage et les guides touristiques, les services audiovisuels, les centres sportifs et les parcs d'attraction, les services dans le domaine des loisirs, les services liés à la santé, les services à domicile, comme le soutien aux personnes âgées...

...

En revanche, ne sont pas couvertes les activités non économiques ou dont la caractéristique de la rémunération fait défaut dans les activités que l'État accomplit sans contrepartie économique dans le cadre de sa mission dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire.

Plan de l'exposé

1. **Présentation du texte et définitions**
2. **Contexte et objectifs de la directive**
3. **Lecture et critique de quelques articles clés**
4. **Point sur la procédure**

Plan de l'exposé

1. **Présentation du texte et définitions**
2. **Contexte et objectifs de la directive**
3. **Lecture et critique de quelques articles clés**
4. **Point sur la procédure**

Rappel du Contexte

- **2000** : Stratégie de Lisbonne
 - pour « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde », Conseil de Lisbonne (mars 2000)
 - « Une stratégie pour le marché intérieur des services », pour éliminer les entraves aux services (Commission, fin 2000)
 - Par la mise en place d'un instrument juridique horizontal organisant la suppression des obstacles identifiés
- **Juill. 2002** : Rapport de la Commission «L'état du Marché Intérieur»
- **Nov. 2002** : le Conseil de Barcelone demande à la commission d'élaborer une directive et de renforcer la synergie avec l'AGCS
- **Fév. 2003** : Soutien du Parlement, qui demande lui aussi une directive
- **13 janvier 2004** : dépôt de la proposition Bolkestein

Rappel du Contexte

- **Synergie avec les négociations de l'AGCS (GATS)**

Les échanges de services au niveau international font l'objet de négociations internationales, en particulier dans le cadre du GATS. A cet égard, il faut souligner que l'UE constitue un marché très ouvert en comparaison de beaucoup de ses partenaires commerciaux. La proposition n'interfère pas avec ces négociations qui visent à faciliter les échanges en matière de services et qui soulignent la nécessité pour l'UE d'établir rapidement un véritable Marché intérieur des services pour assurer la compétitivité des entreprises européennes et pour renforcer sa position de négociation.

La directive

- **Objectif :**
Fournir un cadre juridique unique pour le commerce des services supprimant les barrières à la liberté d'établissement des prestataires et de circulation des services
- **Une directive cadre :**
La directive établira un cadre juridique général applicable, sauf exception, à toutes les activités économiques de services....
- **Moyens :**
 - Supprimer les obstacles à la liberté d'établissement
 - Supprimer les obstacles à la libre circulation des services
 - Etablir la confiance mutuelle entre états membres

Plan de l'exposé

1. **Présentation du texte et définitions**
2. **Contexte et objectifs de la directive**
3. **Lecture et critique de quelques articles clés**
4. **Point sur la procédure**

Articles analysés

Chapitre I. Dispositions générales	
Chapitre II. Liberté d'établissement des prestataires	
Section 1. Simplification administrative.....	4
Section 2. Autorisations	
Section 3. Exigences interdites ou soumises à évaluation.....	
Chapitre III. Libre circulation des services	5
Section 1. Principe du pays d'origine et dérogations.....	
Section 2. Droits des destinataires des services.....	
Section 3. Détachement des travailleurs.....	
Chapitre IV. Qualité des services	
Chapitre V. Contrôle	7
Chapitre VI. Programme de convergence	
Chapitre VII. Dispositions finales	

Article 4

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

...

- 7) "exigence": toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels, ou des règles collectives d'associations ou d'organismes professionnels adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique;

...

Exigences à évaluer

1. Les Etats membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les Etats membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.
- ...
3. Les Etats membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes:
 - a) non-discrimination: les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, du siège;
 - b) nécessité: les exigences sont objectivement justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général;
 - c) proportionnalité: les exigences sont propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne permettent pas d'atteindre le même résultat.

...

2. Les Etats membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect des exigences non discriminatoires suivantes:

- a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires;
- b) les exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière, notamment d'être une personne morale, une société personnelle, une entité sans but lucratif ou une société appartenant exclusivement à des personnes physiques;
...
- d) les exigences, autres que celles relatives aux qualifications professionnelles ou que celles prévues dans d'autres instruments communautaires, qui réservent l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité;
- e) l'interdiction de disposer de plusieurs établissements sur un même territoire national;
- f) les exigences qui imposent un nombre minimum d'employés;
- g) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire;

Le système des exigences interdites, à évaluer : critique principale

- **8 exigences interdites + 10 exigences à évaluer** : Limitation de la capacité des États membres et des autorités publiques locales de réguler le marché des services, en remettant en cause des outils traditionnels et légaux pour encadrer tel ou tel secteur de l'économie et assurer la cohésion sociale
- **Conséquences très difficiles à évaluer, mais** :
 - mise en place d'un processus de révision bureaucratique de la régulation des services en Europe
 - place réduite et du débat démocratique et du contrôle par les parlements nationaux et européen

...

5. A partir de la date d'entrée en vigueur de la présente directive, les Etats membres ne peuvent introduire de nouvelles exigences du type de celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'elles sont conformes aux conditions prévues au paragraphe 3 et qu'elles découlent de circonstances nouvelles.
6. Les Etats membres notifient à la Commission, à l'état de projet, les nouvelles dispositions législatives, réglementaires et administratives qui prévoient des exigences visées au paragraphe 5 ainsi que les motivations y afférentes. La Commission communique lesdites dispositions aux autres Etats membres. La notification n'empêche pas les Etats membres d'adopter les dispositions en question.

Dans le délai de trois mois à partir de la notification, la Commission examine la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit communautaire et, le cas échéant, adopte une décision pour demander à l'Etat membre concerné de s'abstenir de les adopter ou de les supprimer.

→ **Rôle dévolu à la commission**

Articles analysés

Chapitre I. Dispositions générales	
Chapitre II. Liberté d'établissement des prestataires	
Section 1. Simplification administrative.....	4
Section 2. Autorisations	
Section 3. Exigences interdites ou soumises à évaluation.....	
Chapitre III. Libre circulation des services	5
Section 1. Principe du pays d'origine et dérogations	
Section 2. Droits des destinataires des services.....	
Section 3. Détachement des travailleurs.....	
Chapitre IV. Qualité des services	
Chapitre V. Contrôle	7
Chapitre VI. Programme de convergence	
Chapitre VII. Dispositions finales	

Article 16

Principe du pays d'origine

1. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur Etat membre d'origine relevant du domaine coordonné.

Le premier alinéa vise les dispositions nationales relatives à l'accès à l'activité d'un service et à son exercice, et notamment celles régissant le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, la publicité, les contrats et la responsabilité du prestataire.

2. L'Etat membre d'origine est chargé du contrôle du prestataire et des services qu'il fournit, y compris lorsqu'il fournit ses services dans un autre Etat membre.

3. Les Etats membres ne peuvent pas, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services fournis par un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre, notamment en imposant les exigences suivantes:

- a) l'obligation pour le prestataire d'avoir un établissement sur leur territoire;
- b) l'obligation pour le prestataire de faire une déclaration ou notification auprès de leurs autorités compétentes ou d'obtenir une autorisation de ces dernières, y compris une inscription dans un registre ou dans un ordre professionnel existant sur leur territoire;
- c) l'obligation pour le prestataire de disposer sur leur territoire d'une adresse ou d'un représentant, ou d'y élire domicile auprès d'une personne agréée;
- d) l'interdiction pour le prestataire de se doter sur leur territoire d'une certaine infrastructure, y compris un bureau ou un cabinet, nécessaire à l'accomplissement des prestations en cause;
- e) l'obligation pour le prestataire de respecter les exigences relatives à l'exercice d'une activité de service applicables sur leur territoire;
- f) l'application d'un régime contractuel particulier entre le prestataire et le destinataire qui empêche ou limite la prestation de services à titre indépendant;
- g) l'obligation pour le prestataire de posséder un document d'identité spécifique à l'exercice d'une activité de service délivré par leurs autorités compétentes;
- h) les exigences affectant l'utilisation d'équipements qui font partie intégrante de la prestation de son service;
- i) les restrictions à la libre circulation des services visées à l'article 20, à l'article 23, paragraphe 1, premier alinéa, et à l'article 25, paragraphe 1.

- le « dumping juridique »

Le choix du principe du pays d'origine est doublement orienté en faveur des producteurs de services et en faveur des entreprises installées dans les pays où la réglementation est la moins contraignante.

En conclusion, le risque de « dumping juridique » entre États membres existe, susceptible d'abaisser le niveau global de protection des destinataires dans l'Union européenne, consommateurs ou PME. Le PPO risque de favoriser l'implantation des entreprises dans les pays dont la législation est la « moins-disante » si les bénéficiaires de services ne prêtent pas une attention suffisante à certaines protections juridiques ou ne sont pas suffisamment informés pour faire un choix éclairé.

(Rapport du Sénat Français, février 2005)

Exemple art. 16, 3,h) : équipements à utiliser sur les chantiers de désamiantage

- l'insécurité juridique :

- contradiction entre le PPO et certaines règles du droit international privé
- problème de l'interprétation au sein d'un Etat membre du droit national des 24 autres Etats membres !

- l'« esprit » du principe :

L'application du PPO revient à renoncer à une harmonisation entre Etats membres imposée par le droit, en prenant le risque que celle-ci se fasse "par le bas", par la concurrence entre Etats membres.

Articles analysés

Chapitre I. Dispositions générales	
Chapitre II. Liberté d'établissement des prestataires	
Section 1. Simplification administrative.....	4
Section 2. Autorisations	
Section 3. Exigences interdites ou soumises à évaluation.....	
Chapitre III. Libre circulation des services	5
Section 1. Principe du pays d'origine et dérogations.....	
Section 2. Droits des destinataires des services.....	
Section 3. Détachement des travailleurs.....	
Chapitre IV. Qualité des services	
Chapitre V. Contrôle	7
Chapitre VI. Programme de convergence	
Chapitre VII. Dispositions finales	

SECTION 3

DETACHEMENT DES TRAVAILLEURS

Article 24

Dispositions spécifiques concernant le détachement de travailleurs

1. Lorsqu'un prestataire détache un travailleur sur le territoire d'un autre Etat membre afin de fournir un service, l'Etat membre de détachement procède, sur son territoire, aux vérifications, inspections et enquêtes nécessaires pour assurer le respect des conditions d'emploi et de travail applicables en vertu de la directive 96/71/CE et prend, dans le respect du droit communautaire, des mesures à l'encontre du prestataire qui ne s'y conformerait pas.

sur les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services

Toutefois, l'Etat membre de détachement ne peut pas imposer au prestataire ou au travailleur détaché par ce dernier, pour les questions visées à l'article 17, point 5) les obligations suivantes:

matières couvertes par 96/71/CE

- a) l'obligation d'obtenir une autorisation auprès des ses autorités compétentes ou d'être enregistré auprès de celles-ci, ou tout autre obligation équivalente;
- b) l'obligation de faire une déclaration, sauf les déclarations relatives à une activité visée à l'annexe de la directive 96/71/CE qui peuvent être maintenues jusqu'au 31 décembre 2008;
- c) l'obligation de disposer d'un représentant sur son territoire;
- d) l'obligation de tenir et de conserver des documents sociaux sur son territoire ou dans les conditions applicables sur son territoire.

- le détachement des travailleurs :

Contexte : 120000 travailleurs détachés en 2003 en France, hausse de +50-80% par an, durée moyenne du séjour de 10 semaines

Le P.P.O ne s'applique pas aux matières couvertes par la directive 96/71/CE (sur les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services).

Le droit du pays d'accueil s'applique pour la définition :

- de la durée maximale de travail
 - de la durée de repos minimale
 - des salaires minimums,...
- et ce qui a trait aux conventions collectives à l'hygiène et la sécurité,...

NB : les salariés détachés peuvent rester 1 an (renouvelable une fois) au régime de leur pays d'origine concernant les régimes de sécurité sociale

→ Problème du contrôle des conditions de travail des travailleurs détachés

Plan de l'exposé

1. **Présentation du texte et définitions**
2. **Contexte et objectifs de la directive**
3. **Lecture et critique de quelques articles clés**
4. **Point sur la procédure**

Un point sur la procédure

Procédure de co-décision :

- Texte initial (proposé par la Commission) examiné par les commissions parlementaires (cf rapports de E. Gebhardt pour la commission du marché intérieur (IMCO) et de A. Van Lancker pour la commission des affaires sociales) et proposition d'amendements.
- Vote sur ces amendements en commission du marché intérieur (22/11/05)
- Texte amendé soumis au vote en session plénière du Parlement (14/02/2006)
- Le texte issu de cette première lecture est communiqué soumis au Conseil des Ministres. Celui-ci, en prenant en considération la proposition initiale de la Commission et le texte adopté par le Parlement, arrête son propre texte à la majorité qualifiée. Si ce texte est identique à celui adopté par le Parlement, le texte devient la loi européenne...

Les principales avancées

(amendements votés par la commission IMCO)

http://www.europarl.eu.int/comparl/imco/services_directive/051215_report_services_en.pdf

- **La directive ne s'applique pas :**
 - Aux services de santé (publics et privés) et aux régimes de sécurité sociale
 - Au droit du travail, y compris :
 - aux conventions collectives
 - au détachement des travailleurs
 - Aux « Services d'Intérêt Non-Economique Général »
 - À la fiscalité

- **Les définitions suivantes sont clarifiées :**
 - Raisons impérieuses d'intérêt général :
 - protection de la santé publique, des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement
 - objectifs de politique sociale et objectifs de politique culturelle
 - Rémunération : « Le paiement d'une participation aux frais n'est pas une rémunération »

- **Principe du Pays d'origine**
 - Possibilité de déroger pour des raisons de politique publique, de sécurité publique ou de protection de la santé et de l'environnement
 - Contrôle par l'état de destination

Les points inchangés

- Pas d'exclusion globale des Services d'Intérêt Economique Général, même si il ne sont plus concernés par les « exigences à évaluer »
- Maintien du principe du pays d'origine

Les Sources

- La directive
- Les rapports des Commissions de travail du Parlement Européen
- Le rapport du Sénat français
- Les auditions d'experts par le parlement
- Les analyses de différentes organisations (URFIG, ATTAC, ...)

Voir aussi : <http://perso.numericable.fr/~collecint/>