

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*PROPOSITION DE DIRECTIVE  
DU PARLEMENT EUROPÉEN  
ET DU CONSEIL RELATIVE  
AUX SERVICES DANS LE  
MARCHÉ INTÉRIEUR*

2005  
Avis présenté par  
M. Francis Lemor



**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 18 et 19 janvier 2005**

---

**PROPOSITION DE DIRECTIVE  
DU PARLEMENT EUROPÉEN  
ET DU CONSEIL RELATIVE AUX  
SERVICES DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR**

---

**Avis du Conseil économique et social  
présenté par M. Francis Lemor, rapporteur  
au nom de la section des activités productives, de la recherche  
et de la technologie**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 26 octobre 2004 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)



## SOMMAIRE

**AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 19 janvier 2005..... 1**

**Première partie - Texte adopté le 19 janvier 2005 ..... 3**

<b>I</b>	<b>- PRÉSENTATION DE LA DIRECTIVE.....</b>	<b>7</b>
A	- SON CHAMP D'APPLICATION .....	7
	1. La définition des services .....	7
	2. Les services exclus .....	8
	3. Une approche chiffrée .....	8
B	- SES PRINCIPAUX OBJECTIFS.....	8
	1. Aider les prestataires de services à s'établir dans un autre Etat membre .....	9
	2. Faciliter la libre circulation des services entre les Etats membres....	9
	3. Promouvoir les mesures d'encouragement sur la qualité des services.....	10
C	- UNE DYNAMIQUE À ARTICULER AVEC LES AUTRES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES .....	11
<b>II</b>	<b>- RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS .....</b>	<b>12</b>
A	- LE PRINCIPE D'UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LES SERVICES .....	12
B	- SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES D'ÉTABLISSEMENT ET DÉMARCHES VOLONTAIRES .....	13
	1. Le principe de la reconnaissance mutuelle et du guichet unique....	14
	2. Le principe des démarches volontaires.....	15
C	- LE PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE.....	16
	1. Une définition, source dans son application d'insécurité juridique.....	16
	2. Un risque réel de distorsion de concurrence.....	17
	3. Praticabilité et efficacité du contrôle exercé par les pays d'origine et d'accueil .....	18
D	- L'ARTICULATION DU PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE AVEC LES RÈGLES PRÉEXISTANTES.....	19
	1. En matière de responsabilité contractuelle et extra-contractuelle....	19
	2. Articulation avec le détachement des travailleurs et le droit du travail applicable.....	20

E - AUTORISATIONS, « EXIGENCES INTERDITES OU SOUMISES À ÉVALUATION ».....	23
1. En matière d'urbanisme commercial .....	23
2. S'agissant des ventes à perte et des soldes .....	24
F - DES SECTEURS À EXCLURE .....	24
G - LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL .....	26
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE A L'AVIS.....</b>	<b>53</b>
SCRUTIN.....	53
<b>DOCUMENT ANNEXE .....</b>	<b>55</b>
PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL.....	57

## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mercredi 19 janvier 2005**



**Première partie**  
**Texte adopté le 19 janvier 2005**



Le 26 octobre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des activités productives, de la recherche et de la technologie, la préparation d'un projet d'avis sur « *La proposition de directive du parlement européen et du conseil relative aux services dans le marché intérieur* »<sup>1</sup>.

La section a désigné M. Francis Lemor comme rapporteur.

Afin de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Raymond Cointe, secrétaire général adjoint, au Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ;
- M. Sébastien Malangeau, adjoint au chef du secteur marché intérieur, concurrence aides d'Etat, au SGCI ;
- M. Jean-Christophe Martin, directeur à la Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas).

Le rapporteur s'est de plus rapproché de nombreuses personnalités, qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions sur le sujet.

La section et son rapporteur remercient l'ensemble des personnes ayant apporté leurs concours à l'élaboration de l'avis.

\*  
\*            \*

La construction européenne est une œuvre de longue haleine que le Conseil économique et social a accompagnée depuis ses origines. Notre assemblée sait ce que notre pays, qui en fut un ardent initiateur, lui doit en terme de modernisation. A chaque étape de l'édification de cet ensemble intégré, l'apport de notre pays s'est voulu original, affirmant vouloir concilier l'économique et le social.

Construire un espace toujours plus prospère, au sein duquel les Européens peuvent se mouvoir sans contrainte répondant ainsi à l'aspiration des « pères fondateurs » du Marché commun, constitue un enjeu considérable.

L'élaboration de cet espace cohérent connaît aujourd'hui une étape importante, illustrée par la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur à propos de laquelle notre assemblée entend apporter sa contribution, sachant qu'il est toujours plus aisé de réglementer les échanges de biens que l'activité des personnes.

\*  
\*            \*

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 182 voix contre 18 et 1 abstention (voir le résultat du scrutin en annexe).

La proposition de directive de la Commission (COM 2004/2 final, 13/01/2004) relative aux services dans le marché intérieur est un facteur clef dans le processus de réforme économique lancé par le Conseil européen de Lisbonne qui vise à faire de l'Union européenne, à l'horizon 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». La concrétisation de cet objectif suppose, notamment, la réalisation d'un véritable marché intérieur des services.

Afin de renforcer la compétitivité, la croissance économique et la prospérité de l'Union, la « Stratégie pour le marché intérieur » a donc été reconnue par le Conseil européen du printemps 2003 comme un élément important pour la réforme économique de l'espace communautaire, au même titre que les deux autres piliers que sont « les grandes orientations de la politique économique » et « les lignes directrices pour l'emploi ».

Cette « Stratégie pour le marché intérieur » compte, parmi ses priorités, l'intégration des marchés des services d'autant que, selon la Commission, leur libre circulation demeure bien davantage un concept qu'une réalité concrète. Ainsi, aujourd'hui, les activités de services représentent près de 70 % des emplois de l'Union à 15 (et deux tiers des emplois dans l'Union à 25) et autant de PIB européen. Dans ce contexte, les prestations transfrontalières ne participent que pour 20 % des échanges dans le marché intérieur, c'est-à-dire moins qu'au début de la décennie 1990 et 8 % seulement du chiffre d'affaires en exportations pour la France.

9 PME sur 10, recensées dans l'Union, appartiennent au secteur des services, ce qui, selon la Commission, offre des potentialités conséquentes et justifie un ensemble d'actions et de textes, parmi lesquels figure cette proposition de directive.

Bien que les services soient omniprésents dans l'économie moderne, la Commission européenne estime, dans un rapport du 30 juillet 2002, intitulé « *L'état du marché intérieur des services* », que le fort potentiel de croissance économique et de création d'emplois qu'ils offrent, est entravé par la persistance d'obstacles.

Ceux-ci apparaissent principalement dans deux types de situation :

- lorsqu'un prestataire d'un Etat membre veut s'établir dans un autre Etat membre pour y fournir ses services (par exemple : régimes d'autorisations trop lourds, formalités administratives excessives, exigences discriminatoires...);
- lorsqu'un prestataire veut fournir, à partir de son Etat membre d'origine, un service dans un autre Etat membre (par exemple : obligations juridiques à effectuer dans ce dernier...).

La proposition de directive entend lever ces obstacles et répond ainsi à l'ambition de poursuivre l'achèvement du marché intérieur initié depuis 1993, lequel aurait généré selon la Commission, 1 000 milliards d'euros de « prospérité ».

## I - PRÉSENTATION DE LA DIRECTIVE

### A - SON CHAMP D'APPLICATION

La proposition de directive établit un cadre juridique général applicable, sauf exception, à toutes les activités économiques de services. En ce sens, elle se présente comme un instrument fixant une « obligation de résultat » et non de « moyens ». Elle laisse donc aux Etats membres, en application du principe de subsidiarité, une certaine marge de manœuvre dans le choix du dispositif réglementaire à mettre en œuvre.

La proposition reconnaît, de plus, les spécificités de certaines professions ou domaines d'activités économiques, s'agissant, par exemple, des professions réglementées.

#### 1. La définition des services

Depuis la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) relative aux articles 49 à 55 du traité CEE, dite « *Bond van Adverteerders* » du 26 avril 1988, la notion de services recouvre toute activité économique non salariée normalement fournie contre une rémunération, c'est-à-dire une contrepartie économique de la prestation, quelles que soient ses modalités de financement. En d'autres termes, il n'est pas exigé que le service soit payé par ceux qui en bénéficient.

Un éventail très large d'activités est concerné. On peut citer de façon non exhaustive les services aux consommateurs, aux entreprises ou aux deux à la fois, fournis à distance (via internet, par exemple), payants ou gratuits pour le destinataire final, tels que :

- la distribution ;
- le conseil en management et gestion ;
- la maintenance, entretien et sécurité des bureaux ;
- le recrutement : agence de travail intérimaire... ;
- le conseil juridique ou fiscal ;
- le domaine de l'immobilier : agences immobilières... ;
- le domaine du tourisme : agences de voyage, guides touristiques... ;
- l'audiovisuel ;
- le domaine de la santé. Il est précisé, toutefois, qu'un Etat membre peut soumettre à autorisation préalable la prise en charge des soins de santé fournis dans un autre Etat membre.

## **2. Les services exclus**

Les activités non économiques ou celles que l'Etat accomplit sans contrepartie économique dans le cadre de sa mission, dans le domaine social, culturel, éducatif et judiciaire, n'entrent pas dans le champ de la proposition de directive. En effet, le projet précise explicitement « *qu'il ne couvre pas les services d'intérêt général non économique (SIG)*, - c'est-à-dire ceux obéissant à des obligations de service public notamment d'ordre régalien - *mais uniquement les services d'intérêt économique général* » appelés SIEG.

Cela étant, si ces derniers entrent dans son champ d'application, ils ne sont pas tous appréhendés de la même manière, ce qui en complique d'autant plus la lecture.

A cet égard, certaines activités pouvant relever des SIEG font l'objet, dans la mesure où leur spécificité le justifie, de dérogations au principe du pays d'origine (cf. ci-dessous).

Par ailleurs, certains services économiques sont directement exclus du champ d'application de la proposition de directive car ils sont soumis à une politique communautaire qui leur est propre. Sont ainsi exclus ici les services financiers, les services et réseaux de communication électronique et les services de transport.

## **3. Une approche chiffrée**

Le champ d'application de la proposition de directive est difficilement appréciable d'un point de vue démographique.

Pour fixer un ordre de grandeur, selon « Eurostat » au deuxième trimestre 2003 (époque pour laquelle il est possible d'avoir une statistique regroupant les données de l'ensemble des Etats membres) 193 millions d'européens (salariés et non salariés) étaient « occupés » dans l'Union à 25. Les activités de services concernaient 127 millions d'Européens (70 millions dans les services marchands). Etant entendu que des secteurs exclus du champ de la proposition de directive, comme les activités financières, sont pris en compte dans ce total.

En France, selon la même source et donc le même mode de calcul, on comptait 24 millions d'actifs « occupés » parmi lesquels 17 millions dans le vaste ensemble des services (8,7 millions dans les secteurs dits « marchands » dont une partie ressortissant à des services exclus).

### **B - SES PRINCIPAUX OBJECTIFS**

La proposition de directive a pour but d'établir un cadre juridique supprimant les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services entre les Etats membres. Elle affiche l'ambition également de garantir aux prestataires ainsi qu'aux destinataires des services, la sécurité juridique nécessaire à une prestation de qualité.

### **1. Aider les prestataires de services à s'établir dans un autre Etat membre**

Pendant la période de transposition, les Etats membres devront simplifier les formalités administratives qui encadrent les activités de services, notamment par :

- la mise en place de guichets uniques - chaque prestataire doit pouvoir accomplir toutes les formalités et procédures auprès d'un même organisme - ;
- l'instauration de procédures électroniques ;
- l'allègement des procédures d'autorisation pour l'accès et l'exercice des activités de services.

Ils devront également supprimer de leur législation un certain nombre d'exigences dont la proposition de directive dresse la liste, qui entravent l'accès et l'exercice des activités de services.

Le délai de transposition devrait expirer en 2007.

### **2. Faciliter la libre circulation des services entre les Etats membres**

Afin de lever les obstacles à la libre circulation des services, la proposition de directive prévoit l'application du principe du pays d'origine, ce qui signifie que le prestataire est soumis uniquement à la loi du pays dans lequel il est établi. En d'autres termes, ce principe permet au prestataire de fournir un service dans un ou plusieurs autres Etats membres sans dépendre de la réglementation de ces derniers. Il entend ainsi responsabiliser l'Etat membre d'origine en lui imposant d'assurer un contrôle efficace des prestataires établis sur son territoire, même s'ils fournissent des services dans d'autres Etats. Trois types de dérogations à ce principe sont expressément prévues par la proposition de directive, afin de tenir compte de la disparité du niveau de protection de l'intérêt général dans certains domaines, du degré de coopération administrative...

Tout d'abord, pour certains services, les dérogations sont transitoires et devraient prendre fin en 2010 pour laisser le temps nécessaire à une harmonisation complémentaire. Il s'agit des :

- modalités d'exercice du transport de fonds ;
- activités de jeux d'argent (loteries, transactions portant sur des paris...);
- activités de recouvrement judiciaire des dettes.

Ensuite, des dérogations dans des cas individuels sont aussi possibles en respectant certaines conditions de fond pas toujours remplies actuellement et de procédure dans les domaines suivants :

- sécurité des services (aspects liés à la santé publique...);
- exercice d'une profession de santé ;
- protection de l'ordre public (protection des mineurs...).

Enfin, il existe des dérogations d'ordre général concernant notamment des activités de distribution relevant des SIEG (eau, gaz, électricité...) et d'ordre juridique (droits d'auteur, actes notariés...).

Pour garantir dans leur législation la libre circulation des services, les Etats membres devront adapter en conséquence les règles qui s'y opposeraient. Ils auront l'obligation d'évaluer la compatibilité d'un certain nombre d'exigences juridiques avec les conditions fixées dans la proposition de directive, en particulier leur proportionnalité.

Le texte prévoit, de plus, de faciliter la mise en œuvre de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs. A cette fin, il vise à clarifier la répartition des tâches entre le pays d'origine et l'Etat membre de détachement ainsi que les modalités des procédures administratives de contrôle.

### **3. Promouvoir les mesures d'encouragement sur la qualité des services**

Le rapport de la Commission européenne, précité, a souligné que les consommateurs sont, avec les PME, les principales victimes de l'absence d'un véritable marché intérieur des services. En créant les conditions et la sécurité juridique pour le développement de ces activités entre Etats membres et en élargissant l'offre accessible, la proposition de directive se fixe comme objectif de faire bénéficier tous les destinataires des garanties de qualité des prestations offertes, notamment par une concurrence accrue, source d'innovation, une meilleure information des consommateurs sur la qualité des services offerts et un renforcement du contrôle des activités de services au niveau communautaire.

La proposition de directive prévoit ainsi d'assurer à ces destinataires le droit d'utiliser des services fournis par des prestataires établis dans d'autres Etats membres, sans en être empêchés ou dissuadés par des mesures restrictives ou discriminatoires émanant de leur pays de résidence.

Elle leur garantit une aide spécifique dans leur Etat membre, consistant à les informer sur la législation des autres Etats, les voies de recours disponibles et les associations ou organisations offrant une assistance pratique.

Elle renforce leur droit à l'information pour leur donner les moyens de faire des choix pleinement éclairés.

Elle prévoit une harmonisation des législations pour assurer une protection équivalente de l'intérêt général sur des questions essentielles, telles que la protection des consommateurs avec, en particulier, les obligations d'information du prestataire, l'assurance professionnelle (pour un risque particulier, pour la santé ou la sécurité...), les activités pluridisciplinaires, le règlement des litiges.

Elle invite les Etats membres, en collaboration avec la Commission, à encourager les prestataires à prendre des mesures volontaires pour accroître encore la qualité des services. Celles-ci peuvent revêtir la forme de certifications des activités de services par des organismes indépendants, l'élaboration de chartes de qualité ou la coopération entre les organismes consulaires.

C - UNE DYNAMIQUE À ARTICULER AVEC LES AUTRES POLITIQUES  
COMMUNAUTAIRES

Afin d'être pleinement effective en 2010, la proposition de directive souhaite créer une dynamique qui consiste en particulier à prévoir :

- une mise en œuvre progressive de certaines de ses dispositions ;
- une harmonisation complémentaire sur des questions spécifiques (jeux d'argent, transport de fonds et recouvrement judiciaire des dettes) ;
- une adaptabilité de la portée du principe du pays d'origine, au fur et à mesure du développement de l'harmonisation des règles dans certains domaines ;
- la détection d'éventuels besoins de nouvelles initiatives, notamment au moyen du processus d'évaluation mutuelle.

La proposition ne préjuge pas, en outre, d'initiatives communautaires dans le domaine de la protection des consommateurs.

Au terme de la période de transposition, cette procédure d'évaluation mutuelle prévoit que chaque Etat membre établit un rapport sur la mise en œuvre de la directive, soumis ensuite aux autres Etats membres et aux parties intéressées (associations nationales de consommateurs...). Cette démarche d'évaluation mutuelle, littéralement « revue par les pairs » (« *peer review* ») permettra un échange d'expériences entre les Etats sur les bonnes pratiques (« *best practices* ») en matière de modernisation des systèmes de régulation des services.

En outre, la réalisation d'un marché intérieur des services doit être envisagée en cohérence avec les autres politiques communautaires.

A cet égard, lorsqu'une activité de services est déjà couverte par un ou plusieurs instruments communautaires, doit-on considérer qu'une application cumulative entre ce futur texte et d'autres déjà existants est possible ? Tel qu'il est actuellement rédigé, une réponse affirmative semble s'imposer.

\*

\*        \*

Au-delà, cette approche « dynamique » conduit à s'interroger sur ce qui pourrait apparaître comme un nouveau mode d'élaboration du marché intérieur. Une rupture se distingue - cela est particulièrement vrai, on le verra plus loin, par le recours au principe du droit du pays d'origine - avec la méthode suivie, de longue date, dans la construction du marché intérieur qui reposait sur l'harmonisation « par le haut » des droits nationaux, secteur par secteur.

Ce mode de construction est-il encore possible dans une Union à 25 ? La proposition de directive semble répondre par la négative, ce qui constitue une nouveauté d'importance méritant une réflexion au fond. Cette approche nouvelle ne saurait conduire à faire fi d'une politique menée patiemment depuis l'instauration du Marché commun, c'est-à-dire une politique visant à une harmonisation dans le progrès, particulièrement dans le domaine social. Notre assemblée rappelle que cette politique a porté tous ses fruits lorsqu'il s'est agi d'intégrer des Etats dont le niveau économique et social était loin d'être comparable à ceux des membres d'alors. Le Conseil économique et social estime que cette démarche fondamentale doit être maintenue.

\*  
\*            \*

## II - RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS

L'examen attentif de la proposition de directive conduit le Conseil économique et social à formuler des recommandations prenant en compte autant le texte lui-même que l'exposé des motifs, lequel permet de mieux saisir la pensée de la Commission. Ces propositions traduisent la volonté de notre assemblée de voir le texte précisé dans sa rédaction. Au-delà, il s'agit de marquer l'attachement du Conseil économique et social à l'idée de bâtir une Union européenne plus cohérente, Union qui rassemble la dimension humaine et sociale, au même titre que la dimension technique et économique.

### A - LE PRINCIPE D'UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LES SERVICES

La libre circulation des services constitue la réalisation de la quatrième liberté fondamentale du marché intérieur, après celle des personnes, des capitaux et des marchandises.

Le Conseil économique et social souscrit à ce principe dès lors qu'il se donne pour objectif de renforcer la croissance économique et la cohésion sociale de l'ensemble toujours plus vaste que constitue l'Union européenne.

A cet égard, il souligne que les services représentent une part toujours plus importante de l'activité économique et des emplois, jouent un rôle particulier d'inclusion sociale et que les entreprises françaises ont souvent atteint une taille et un savoir-faire leur permettant de tenir un bon rang dans ce secteur, qu'il s'agisse des entreprises offrant leurs services aux particuliers ou aux autres professionnels.

Cela étant précisé, notre assemblée rappelle que notre pays a, essentiellement, des intérêts offensifs à faire valoir dans nombre de domaines à l'intérieur du marché européen, rejoignant ainsi ce qu'elle exprimait dans son avis sur « *Les négociations commerciales multilatérales : le cas des services* » du 5 décembre 2001 sur le rapport de M. François Ailleret. Ces secteurs sont, pour une part, exclus du champ de la proposition de directive car traités par des

textes spécifiques : on pense aux services financiers, au secteur des télécommunications ou aux transports. D'autres sont compris dans le champ de la proposition de directive : parmi ceux là, la grande distribution, les services aux entreprises, le tourisme...

Par ailleurs, les secteurs pour lesquels nos intérêts sont à la fois offensifs et défensifs, et que l'on peut qualifier de sensibles, sont moins nombreux. On y comptera les services audiovisuels, ceux liés à la santé, plus généralement, ceux relatifs au vaste domaine sanitaire et social dont ceux spécifiques au bien-être des personnes et, pour une part, afférents aux services d'intérêt général.

Le Conseil économique et social remarque que la proposition de directive aborde un ensemble très vaste et hétérogène et que de nombreux secteurs mériteraient une réflexion de fond. Seuls quelques-uns seront abordés dans cet avis.

Cet état de fait devrait inciter à la circonspection, d'autant que la cohérence doit être assurée entre les futures dispositions du texte et les positions de l'Union européenne et celles de notre pays, lors des négociations commerciales multilatérales.

Le Conseil économique et social estime qu'il y aurait lieu de mieux cerner le champ d'application de la proposition afin d'éliminer certaines des activités, notamment les secteurs déjà régulés par un instrument juridique propre ou relevant de raisons impérieuses d'intérêt général. Il se déclare, à cet égard, préoccupé par la façon dont pourraient s'articuler les différents textes spécifiques ou à venir avec la proposition de directive, qu'il s'agisse des services d'intérêt général, des relations contractuelles liées à l'activité économique des services ou des conditions générales d'exercice du droit du travail et des relations professionnelles.

#### B - SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES D'ÉTABLISSEMENT ET DÉMARCHES VOLONTAIRES

A condition qu'ils n'affectent pas la sécurité et la protection des consommateurs ou des salariés, ces principes, explicitement mis en avant par la proposition de directive, ne peuvent que recueillir l'assentiment : ils ont pour objet de faciliter l'activité des prestataires et de garantir, parallèlement, aux consommateurs un service de qualité auquel ils doivent pouvoir avoir recours en pleine connaissance de cause, c'est-à-dire dès lors qu'ils seront en possession des informations nécessaires.

Ces éléments sont plus aisés à évoquer qu'à mettre expressément en œuvre. Ils s'articulent, aux termes de la proposition de directive, dans les domaines :

- des simplifications ;
- de la reconnaissance mutuelle de tous les documents délivrés par les Etats membres, de la mise en place des guichets uniques et de la « dématérialisation » des procédures, via internet ;

- et des démarches volontaires, par une série d'exigences quant à la qualité des services effectués et le développement d'une politique de qualité.

Le Conseil économique et social approuve ces principes, mais ne sous-estime pas la difficulté de leur mise en œuvre.

### **1. Le principe de la reconnaissance mutuelle et du guichet unique**

La reconnaissance mutuelle de tous les documents délivrés par les Etats membres sert avec pertinence l'objectif de simplification. Toutefois, le Conseil économique et social souligne que, pour être pleinement efficace, cette proposition suppose la réalisation d'états des lieux comparatifs généraux sur les dispositifs nationaux et l'instauration d'une solide confiance mutuelle dont les modalités opérationnelles paraissent délicates à définir et à mettre en œuvre. Par ailleurs, le fait que ces documents soient présentés seulement dans la langue du pays d'origine entraînera des dépenses de traduction accrues et des risques d'interprétations.

Parmi les simplifications administratives, la proposition de directive présente comme « emblématique » la notion de guichet unique. Il s'agit de permettre à un prestataire de services de pouvoir accomplir l'ensemble des formalités administratives et procédures requises, notamment celles relatives aux autorisations, auprès d'un interlocuteur unique. Cependant, la proposition laisse toute latitude aux Etats pour décider, selon leur organisation administrative, du nombre de guichets et de leurs caractéristiques institutionnelles.

Les Etats membres ont également pour obligation de rendre possible l'accomplissement de ces procédures par voie électronique. A ce titre, l'exemple des Centres de formalités des entreprises (CFE) et, plus récemment, de CFEnet peut constituer une base pertinente de réflexion.

Le Conseil économique et social qui a régulièrement déploré l'existence d'une multitude de guichets sur le territoire national ainsi que la « lourdeur » administrative, source de gêne pour l'ensemble de la population - professionnels, citoyens et personnels administratifs -, ne peut que souscrire à un tel principe.

Plus généralement, toutes mesures visant à la réduction des coûts, du temps, et à celle de l'insécurité juridique, ne peuvent qu'être accueillies favorablement.

Cependant, il formule quelques réserves dans la mesure où la sécurité juridique des procédures électroniques n'est pas de même niveau dans chacun des Etats membres. En tout état de cause, elle doit être sans cesse développée et améliorée afin de tenir compte des avancées technologiques, permanentes dans ce domaine.

En outre, au principe de la mise en place du guichet unique répond celui de l'accès à une information garantie et organisée, dont il reste encore à s'assurer de l'homogénéité. A cet égard, le Conseil économique et social attire l'attention sur le fait que la mission des guichets uniques doit être précisée sans entraîner une remise en cause de la qualité des autorisations et des contrôles nécessaires.

En définitive et en l'état, la rédaction de la proposition de directive n'apparaît pas suffisamment précise et les risques d'interprétations divergentes sont grands. Le texte indique, en effet, que les Etats membres « *veillent à* ». Cette présentation sous-entend qu'il y aurait une obligation à la charge des Etats.

Dès lors, comment la responsabilité de l'Etat serait-elle recherchée si la mission n'était pas accomplie ? De même, dans le cadre du principe de proportionnalité, il conviendra d'inscrire précisément ce qui sera demandé à chaque Etat, afin d'éviter un contentieux permanent.

## **2. Le principe des démarches volontaires**

La philosophie qui préside, semble-t-il, à la proposition de directive repose sur l'idée qu'en collaboration avec la Commission, les Etats membres prendront « les mesures d'accompagnement » pour encourager les prestataires à assurer, à titre volontaire, la qualité des services offerts.

Une référence explicite à l'appareil « institutionnel » de normalisation est faite dans les considérants de la proposition, laquelle fait globalement référence à la « certification » des activités.

Le Conseil économique et social rappelle que la normalisation présente l'avantage d'être un mode privilégié de structuration des relations économiques. Elle est définie par l'Organisation internationale de normalisation comme « *une spécification technique, ou autre document... accessible au public, établie avec la coopération et le consensus ou l'approbation générale de toutes les parties intéressées... approuvée par un organisme qualifié sur un plan national, régional ou international* » et « *elle est d'application volontaire* ».

Le Conseil constate, en outre, que la normalisation en matière de services n'a pas encore atteint le degré qui est le sien dans le domaine industriel. Le recours à une telle technique, afin de garantir la qualité d'un vaste ensemble de services, reviendrait tout d'abord à posséder un arsenal normatif conséquent notamment à travers l'action du Comité européen de normalisation (CEN), du Comité européen de normalisation électronique (CENELEC) et de l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI).

Il convient donc d'encourager la normalisation des activités de services, tout en gardant à l'esprit que le temps d'élaboration d'une norme est assez long. Ainsi, pourra-t-on s'appuyer sur de telles bases pour répondre aux exigences prescrites par la proposition de directive.

De plus, le Conseil économique et social relève que l'idée d'une démarche de certification est avancée. Il approuve cette initiative, mais il conviendra de l'harmoniser au niveau européen.

Enfin, si le principe des codes de conduite apparaît intéressant, les documents ainsi élaborés devraient, selon notre assemblée, être transmis aux autorités compétentes et leur contenu vérifié aux différents niveaux décisionnels. Bien évidemment, ils ne sauraient de plus revêtir la même force générale que les règlements administratifs.

#### C - LE PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE

La proposition de directive prévoit que le prestataire est uniquement soumis à la loi du pays dans lequel il est établi, les autres Etats membres ne pouvant pas imposer leur propre réglementation, en l'absence d'établissement chez eux.

Si ce principe présente des points positifs en permettant d'assurer la libre circulation et la diversité des services, tout en laissant coexister de manière pluraliste les spécificités de chaque Etat membre, son application dans la pratique soulève de nombreuses interrogations, notamment en ce qu'il pose des problèmes de compatibilité avec les législations européennes et du pays d'accueil concernant, entre autres, le droit social applicable.

La poursuite parallèle de l'harmonisation des législations des Etats membres demeure une nécessité forte pour les salariés, les consommateurs et les entreprises des Etats membres bénéficiant de législations trop différentes sur les plans sociaux et économiques, afin d'éviter un alignement sur le moins disant social, fiscal, environnemental.

##### **1. Une définition, source dans son application d'insécurité juridique**

Le champ d'application extrêmement large de la proposition de directive est associé, on l'a vu, à un système complexe de dérogations - permanentes, transitoires, individuelles - ayant pour effet de limiter la portée du principe du pays d'origine. Ces dérogations constituent un facteur d'insécurité juridique pour certains prestataires et leurs clients qui ne pourront déterminer avec certitude la législation applicable à leurs activités.

Si le Conseil économique et social relève le bien-fondé de ce système dérogatoire, il redoute que cette situation soit nuisible à la compréhension du dispositif dans son ensemble. Aussi estime-t-il nécessaire de renforcer le dispositif d'information prévu à l'article 7 de la proposition de directive, notamment par des actions de communication directe vers les acteurs. Une meilleure lisibilité du texte limiterait le nombre de recours en interprétation - questions préjudicielles - déposés devant le juge communautaire.

Le Conseil s'étonne également que les dérogations prévues pour des raisons d'ordre public ne mentionnent pas le droit pénal étatique, par exemple en France le principe constitutionnel de légalité des peines et des délits, ainsi que le principe de territorialité seraient remis en cause par l'application du principe du pays d'origine. De même, en matière économique, aucune dérogation ne vise les dispositions nationales régissant les pratiques restrictives de concurrence, le contrôle des concentrations, la transparence et les pratiques discriminatoires.

En sus, il est nécessaire de clarifier la rédaction pour les professions libérales, par référence aux dispositions de la proposition de directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Autre lacune, la Cour de justice des communautés européennes a posé plusieurs limites au principe du pays d'origine qui n'ont pas été reprises par la proposition de directive. Ces limites ont notamment deux fondements :

- la fraude à la loi qui peut être invoquée lorsqu'un prestataire a une activité entièrement ou principalement tournée vers le territoire d'un Etat membre tout en étant établi ailleurs, dans le but d'éviter les obligations qui pèseraient sur lui s'il était installé dans cet Etat ;
- les raisons impérieuses d'intérêt général afin de garantir au destinataire de service une qualité optimale des prestations réalisées, ou pour protéger les travailleurs.

## **2. Un risque réel de distorsion de concurrence**

Les législations de chaque Etat membre, notamment en matière fiscale, sociale ou environnementale, sont actuellement hétérogènes. Le Conseil économique et social estime que, dans les domaines non harmonisés, des distorsions de concurrence pourraient apparaître entre les ressortissants des différents Etats. Dans ces conditions, les prestataires de services seraient *de facto* encouragés à déplacer leur siège dans les Etats membres où les exigences en matières fiscale, sociale, salariale... sont moins lourdes. Le Comité économique et social européen (CESE) constate d'ailleurs, dans un avant-projet d'avis, que « *le risque d'une concurrence entre systèmes conduirait alors à un nivellement par le bas des normes de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement* ».

Notre assemblée juge donc indispensable que la mise en œuvre du principe du pays d'origine soit accompagnée d'une harmonisation afin que les Etats membres puissent élever progressivement leurs législations vers des normes de qualité garantissant un haut niveau de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement. Cette méthode limiterait les risques liés, d'une part, aux situations de distorsions de concurrence et, d'autre part, aux inégalités sociales et incertitudes juridiques.

### **3. Praticabilité et efficacité du contrôle exercé par les pays d'origine et d'accueil**

La proposition de directive place la responsabilité du contrôle de la qualité et du contenu de la prestation de services dans le pays d'origine du prestataire. Lorsque les activités de services sont exercées hors de son territoire, les modalités de contrôle sont identiques avec, en outre, une possible collaboration des autorités compétentes de l'Etat d'accueil. En théorie, les conditions semblent réunies pour procéder à des contrôles efficaces.

Le Conseil économique et social constate cependant que les modalités concrètes de ce contrôle, sa praticabilité et donc son efficacité sont délicates pour plusieurs raisons.

Il s'instaure inéluctablement une distance entre les activités contrôlées et le pays d'origine du prestataire. De ce fait, ce dernier n'aura pas toujours aisément accès aux informations nécessaires pour mener à bien la mission qui lui est confiée.

Cet état de fait a « induit » le principe d'assistance mutuelle. En cas de comportement illégal d'un prestataire hors de son territoire, l'Etat d'origine peut demander aux autorités compétentes de l'Etat d'accueil à diligenter sur place les vérifications, inspections et enquêtes utiles.

L'efficacité de cette collaboration suppose l'existence d'une confiance mutuelle, soutenue par une coopération administrative réelle. Or, notre assemblée constate que cette coopération était déjà insuffisante avant l'élargissement et risque de l'être encore davantage avec les nouveaux Etats membres.

Quoi qu'il en soit, bien que les vérifications puissent être initiées par le pays où la prestation est réalisée, l'Etat membre d'origine n'aura pas forcément la volonté d'engager un contrôle à l'encontre de ses ressortissants.

Inversement, le pays d'origine aura-t-il l'obligation d'activer les autorités compétentes de l'Etat d'accueil, seul gage d'un contrôle efficace ? Dans ce cas, quelle sera alors la répartition des tâches et des coûts entre les Etats ? Se pose également le problème de la bonne application des sanctions et de la célérité des actions.

Sur la base de ce constat, le Conseil économique et social estime prématuré d'escompter une coopération réelle, équilibrée et efficace entre les administrations des différents Etats membres. Instaurer une telle coopération est d'autant plus indispensable.

#### D - L'ARTICULATION DU PRINCIPE DU PAYS D'ORIGINE AVEC LES RÈGLES PRÉEXISTANTES

Selon la proposition de directive, l'application de ses propres dispositions « n'exclut pas » celles des autres instruments communautaires qui existent déjà. Pour le Conseil économique et social, une difficulté d'articulation est à prévoir, surtout si des incompatibilités venaient à apparaître.

Globalement, il conviendrait de préciser que la directive s'appliquerait sans « préjudice » des autres instruments communautaires concernant les services qu'ils régissent, pour éviter tout risque d'application cumulative entre ces différentes normes.

#### **1. En matière de responsabilité contractuelle et extra-contractuelle**

L'importance de cette question est renforcée par le fait que le principe du pays d'origine couvre des domaines d'ores et déjà réglés par la Convention de Rome du 19 juin 1980, le règlement Rome II du 22 juillet 2003 et la directive n°96/71 « détachement des travailleurs » qui fera l'objet d'un développement distinct.

En premier lieu, la Convention de Rome du 19 juin 1980, dite Rome I, est actuellement le texte de référence en matière contractuelle. Elle pose un certain nombre de règles de conflits et de présomptions destinées à déterminer, en l'absence de choix des parties, la loi applicable à leur contrat. A ce titre, la convention distingue selon que le contrat est conclu entre professionnels (commerce *B to B*) ou entre professionnels et consommateurs (commerce *B to C*).

Dans le cadre d'un contrat conclu entre professionnels, la Convention de Rome, comme la proposition de directive, aboutissent au même résultat : à défaut d'un choix explicite des parties quant à la loi applicable, le droit du pays d'origine est retenu.

Pour les consommateurs, la situation est plus complexe.

En premier lieu, la Convention de Rome instaure une règle spécifique pour les consommateurs passifs : si aucune loi n'est désignée par les parties, la loi objectivement applicable est celle de la résidence habituelle du consommateur, l'intérêt de cette règle étant d'assurer un maximum de protection à ce dernier en appliquant la loi qu'il connaît a priori le mieux.

Le manque de clarté de la rédaction du projet de directive laisse penser que les consommateurs se verront opposer la loi de leur résidence habituelle, conformément aux dispositions de la Convention Rome I.

Une analyse plus fine vient immédiatement corriger cette interprétation puisque la règle du pays d'origine leur sera applicable dans les domaines où le droit est harmonisé au niveau communautaire.

L'articulation entre le principe du pays d'origine et la Convention Rome I se révélera donc problématique, en particulier dans le cas de différends sur des contrats comprenant à la fois des dispositions relevant du domaine harmonisé (application du principe du pays d'origine) et d'autres de domaines non harmonisés (application de Rome I).

En définitive, la solution retenue par la proposition de directive n'apparaît que partiellement satisfaisante pour les consommateurs qui ne se verraient pas tous garantir les mêmes droits. Sur un plan individuel, son application serait donc source de litiges et, sur un plan macroéconomique, elle constituerait un frein au développement de la consommation et des échanges communautaires.

Notre assemblée se déclare favorable à l'application de la règle édictée par la Convention de Rome qui est la mieux à même d'assurer la protection du consommateur.

En second lieu et par ailleurs, le Conseil économique et social relève que la notion de « responsabilité du prestataire de services » telle qu'elle est présentée dans la proposition de directive manque de précision. Faut-il y inclure uniquement la responsabilité contractuelle ou l'étendre à la responsabilité extra contractuelle ? L'esprit général du texte laisse penser que la deuxième solution serait la plus plausible.

Dans ce cas, il y aurait une incompatibilité avec le règlement Rome II qui pose une règle de conflit différente puisque la loi applicable est celle du lieu du dommage.

Pour le Conseil économique et social, cette différence comporte des conséquences pratiques et un risque de « dumping juridique ». Prenons l'exemple de normes environnementales dont le non-respect par un prestataire pourrait entraîner la recherche de sa responsabilité extra contractuelle. Si le prestataire est établi dans un pays A, aux normes environnementales moins sévères que celles du pays B où il fournit sa prestation, en application du principe du pays d'origine, on ne pourrait rechercher sa responsabilité, alors que l'application de la loi du lieu du dommage prévue par le règlement Rome II, le permettrait.

Le Conseil demande donc une meilleure mise en cohérence du projet de directive avec les autres textes communautaires et internationaux relatifs aux conflits de lois, comme on va le voir avec la directive « détachement des travailleurs ».

## **2. Articulation avec le détachement des travailleurs et le droit du travail applicable**

Plus précisément, la proposition de directive prévoit une dérogation à l'application du « principe du pays d'origine » pour les matières couvertes par la directive 96/71 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Cette directive impose à un employeur établi dans un Etat membre autre que celui dans lequel il détache un de ses salariés, de respecter un certain nombre d'obligations minimales issues du droit du travail du pays d'accueil. Il s'agit, par exemple en France, de la rémunération minimale, des règles relatives à la durée du travail, des repos hebdomadaires, des congés payés... Pour les salariés détachés dans le cadre du travail temporaire, certaines règles du code du travail relatives à l'intérim leur sont également applicables. La finalité poursuivie par ce mécanisme est de limiter les différentiels de contraintes réglementaires et des coûts induits en matière sociale.

Pour assurer le respect de ces dispositions, l'Etat d'accueil peut actuellement soumettre l'employeur à un système d'autorisation et de déclaration préalable et procéder, le cas échéant, sur son territoire aux vérifications, inspections et enquêtes nécessaires. Ainsi, l'entreprise qui envoie des salariés en France dans le cadre d'une prestation de service transfrontalière, doit-elle déclarer préalablement le détachement à l'administration française, (durée prévue, lieu d'exécution de la prestation et identité des parties).

Or, la proposition de directive prévoit la suppression de toutes ces formalités liées à la prestation de service transfrontalière, y compris celles relatives au détachement de salariés, au motif qu'elles constitueraient des entraves à la libre prestation de service.

Le Conseil économique et social est convaincu que ces dispositions vident de sens la dérogation au principe du pays d'origine en matière de détachement de travailleurs, puisque l'Etat d'accueil, dès lors dans l'incapacité d'exiger toute autorisation/déclaration préalable, se trouvera ainsi privé des moyens effectifs de contrôle vis-à-vis des conditions de détachement et de réalisation de l'activité de service sur son territoire. Pour sa part, l'Etat d'origine devra accomplir les vérifications préalables au détachement. Cet Etat devra donc confronter ses règles à celles du pays de détachement, c'est-à-dire qu'il devra être en mesure de connaître le droit notamment social, applicable dans les 24 autres pays... Cette tâche sera d'autant plus ardue qu'il n'aura certainement pas les moyens de procéder aux vérifications sur site, puisqu'il ne dispose d'aucun droit de souveraineté sur un territoire étranger. Là encore, une confiance mutuelle et une coopération administrative effectives s'imposent au préalable.

Le Conseil économique et social estime, dès lors, que les difficultés d'articulation entre la directive 96/71 et la proposition de directive sont susceptibles de mener dans les faits à une opacité des détachements de main d'œuvre et à une impossibilité de contrôler efficacement les salariés détachés ; par-là même, elles pourraient conduire à « laisser faire » toutes sortes d'opérations frauduleuses ainsi que le développement du travail illégal, dans toutes ses expressions. En tout état de cause, l'ensemble de ces dispositions ne devrait pas être utilisé comme une incitation à faire pression sur les normes sociales établies.

C'est pourquoi, il recommande, tout d'abord, que le contrôle en matière de détachement des travailleurs soit placé à part entière entre les mains de l'Etat d'accueil qui a tout intérêt à éviter les situations de « *dumping social* » et de concurrence déloyale sur son propre territoire. Autrement dit, si l'objectif poursuivi par la proposition de directive d'allègement du formalisme et de simplification est louable, il ne doit pas conduire à rendre impossible tout contrôle du respect des normes minimales conformément à la directive 96/71 : des formalités raisonnables et précisément définies peuvent être prévues, à l'exemple des modalités retenues par la loi française qui prévoit une obligation de déclaration de l'entreprise étrangère dans l'Etat d'accueil.

Ensuite, le Conseil économique et social soutient sans réserve la recommandation du CESE visant à encourager à l'avenir une meilleure coopération entre les autorités des Etats d'origine et d'accueil. Les expériences pratiquées jusqu'à maintenant démontrent de réelles insuffisances, que la proposition de directive ne prend d'ailleurs pas suffisamment en compte.

Egalement, notre assemblée souhaite que le travail intérimaire soit exclu du champ d'application du projet de texte et se déclare favorable à l'élaboration d'une directive-cadre européenne spécifique à ce secteur. L'objectif serait de fixer un cadre réglementaire suffisamment précis pour permettre aux agences intérimaires de fournir leurs services sur la base d'une concurrence juste et non au détriment des conditions de travail, de rémunérations ou de prestations sociales des salariés.

Afin de rendre effectif le contrôle des dispositifs de détachement des salariés et pérenniser le dialogue social, le Conseil économique et social recommande la généralisation des comités d'entreprises ou de groupe européens, en application de la directive 94/45 relative au comité d'entreprise européen, en capacité de s'informer et d'alerter sur la situation de ces salariés.

En outre, concernant le détachement transfrontalier des travailleurs de pays tiers, la proposition de directive prévoit que c'est l'Etat membre d'origine qui doit veiller à ce que le prestataire ne détache que des travailleurs, citoyens ou non de l'Union européenne, qui remplissent les conditions en vigueur dans l'Etat d'origine en matière de séjour et d'emploi régulier. L'Etat d'accueil ne pourra imposer au travailleur détaché ni au prestataire de service, un quelconque contrôle préventif.

Le Conseil économique et social remarque que ces dispositions sont susceptibles de provoquer les mêmes difficultés que celles exposées au préalable puisqu'elles entraveraient sérieusement les possibilités pour l'Etat d'accueil de prendre des mesures contre les abus relatifs au détachement des travailleurs migrants sans papiers sur leur propre marché du travail. Cette situation se trouvera renforcée par l'insuffisance globale des moyens octroyés aux services d'inspection du travail.

Enfin, ne doit pas être éludée la question de la reconnaissance des qualifications professionnelles au sein de l'Union. A cet égard, la Commission

européenne a adopté un plan d'action en matière de compétences et de mobilité des travailleurs le 13 février 2002. Dans ce prolongement, une proposition de directive, actuellement à l'étude, vise à consolider les nombreuses directives déjà existantes dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles, apportant ainsi une réelle simplification. Il est indispensable d'établir une articulation plus précise entre les différentes dispositions communautaires sur le sujet. Le Conseil économique et social attire l'attention sur le fait que cette reconnaissance au sein de l'Union est une condition nécessaire au développement d'un marché intérieur des services.

Nonobstant cette harmonisation, une vigilance particulière devra être portée aux dispositions visant à préserver les exigences auxquelles est soumis l'exercice des professions réglementées.

#### E - AUTORISATIONS, « EXIGENCES INTERDITES OU SOUMISES À ÉVALUATION »

Selon les termes de la proposition de directive, les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à un régime d'autorisation, que si les conditions suivantes sont réunies : principes de non-discrimination, de nécessité (justification par une raison impérieuse d'intérêt général) et de proportionnalité (l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante).

A côté de ce régime d'autorisation, le texte encadre précisément les « exigences » des Etats membres pour autoriser l'établissement d'un prestataire de service ou l'exercice d'un service. Pour ce faire, la Commission distingue deux catégories : les « exigences interdites » et celles « à évaluer ». Là encore, les mêmes principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité s'appliquent.

Ce dispositif touche, en France, plusieurs secteurs. En particulier, sont clairement envisagées, d'une part, les procédures d'autorisations en matière commerciale et, d'autre part, celles concernant les ventes à perte et les soldes.

#### **1. En matière d'urbanisme commercial**

La proposition de directive remet directement en cause le dispositif d'autorisation préalable des lois dites « Royer » et « Raffarin ».

En premier lieu, le texte prévoit que l'accès à une activité de service et son exercice ne peuvent pas être subordonnés à un régime d'autorisation, sauf lorsque sa nécessité se justifie par « une raison impérieuse d'intérêt général ». On peut alors se demander si la notion d'équilibre entre les formes de commerce constitue une telle raison qui justifierait le maintien de l'autorisation préalable.

En second lieu, la proposition de directive dresse une liste d'exigences (formalités ou autorisations) interdites. Est ainsi visée « *l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à apprécier*

*l'adéquation avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente* ». Là encore, une telle interdiction remettrait en question l'étude d'impact française imposée aux projets supérieurs à 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente. Il faut savoir que cette étude est un outil essentiel pour apprécier l'incidence concurrentielle sur les autres commerces de la zone de chalandise.

Par ailleurs, l'interdiction de l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents dans l'octroi des autorisations telle que spécifiée dans la directive ne doit pas concerner les établissements publics tels que les chambres consulaires, dans la mesure où leur représentant n'a pas d'intérêt personnel à agir dans les dossiers qui lui sont soumis.

En tout état de cause, l'équipement commercial doit s'inscrire dans un contexte de saine concurrence où toutes les formes de commerce doivent pouvoir se développer.

C'est pourquoi, le Conseil économique et social considère que le principe de subsidiarité doit être sauvegardé en la matière. En effet, les procédures d'autorisations commerciales relèvent avant tout d'exigences relatives à l'aménagement du territoire et des villes en particulier, qui sont le fruit de traditions économiques locales. Compte tenu de l'importance prise par les questions d'aménagement du territoire, de revitalisation des espaces ruraux, de rééquilibrage entre le centre-ville et la périphérie, l'implantation commerciale est un enjeu majeur. Par conséquent et sous réserve de non-discrimination, l'encadrement de ces procédures doit rester de la compétence des Etats membres.

## **2. S'agissant des ventes à perte et des soldes**

Certaines dispositions relatives « *aux tarifs obligatoires minimum et/ou maximum* » et aux « *interdictions et obligations en matière d'activités de ventes à perte et de soldes* » devraient être exclues du champ d'application de cette directive. En effet, il s'agit ici de pratiques commerciales et de techniques de ventes qui ne restreignent pas la liberté d'établissement ou de prestation de service. Par ailleurs, la proposition de règlement portant sur les promotions des ventes envisage déjà de demander aux Etats membres d'élaborer un rapport d'évaluation sur les soldes et la revente à perte. Il n'est donc aucunement nécessaire de reprendre ces points dans la proposition de directive sur les services.

### **F - DES SECTEURS À EXCLURE**

L'ambition affirmée de la proposition de directive d'aborder l'ensemble des services ou plutôt « un éventail très large d'activités » laisse à penser que les considérations qui prévalent sont davantage liées à l'objectif de réaliser l'effectivité du marché intérieur des services que de prendre en compte les spécificités propres à certains secteurs dont le rôle dans la cohésion sociale est pourtant essentiel.

Tel est le cas des activités du secteur de la santé et en particulier des systèmes nationaux de protection sociale.

Le Conseil économique et social rappelle que les services de santé ne peuvent pas être comparés à ceux fournis par un prestataire à un consommateur pour lesquels les prix sont fixés selon la loi de l'offre et de la demande. En effet, un troisième partenaire entre en jeu, à savoir le régime ayant en charge l'assurance maladie, qui est non seulement celui qui finance les soins, mais l'acteur essentiel en termes de régulation du secteur, répondant au double objectif de protection de la personne et de maîtrise de la dépense.

Approuvant en cela la proposition formulée par la représentation des institutions françaises de Sécurité sociale auprès de l'Union européenne « *afin de ne pas faire des services de santé des services comme les autres* », le Conseil économique et social conclut à l'exclusion de ces services du champ de la proposition de directive. Il rappelle, par ailleurs, que les professions libérales de la santé seront directement concernées par la directive, actuellement à l'étude, sur la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Plus généralement, il s'interroge sur la pertinence d'y inclure tous secteurs ayant par nature vocation à éviter une rupture entre prestations fournies à une population solvable et interventions minimales envers des populations non solvables et en situation de précarité et de vulnérabilité ou qui répondent à des besoins d'intérêt général. La différenciation entre ces services peut être caractérisée par un « faisceau d'indices » pouvant relever de critères économiques et d'intérêt général.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil économique et social estime que les activités exercées par des professionnels ayant le statut d'officiers publics ou ministériels, lesquels relèvent des dispositions de l'article 45 du Traité de Rome, ne devraient pas être prises en compte.

Se pose, également, la question des services audiovisuels et de presse, lesquels sont évoqués expressément ou implicitement par la proposition de directive. A cet égard, le Conseil rappelle son attachement au principe de la liberté d'expression et de la diversité culturelle et ne souhaite pas que la préparation, voire l'adoption d'une directive destinée à renforcer la cohésion du marché intérieur de l'Union européenne, soit l'occasion de mettre à mal ce principe. Il attire, en outre, l'attention sur la vulnérabilité actuelle des services de presse dont il est difficile de conclure qu'ils sont eux aussi des « *services comme les autres* ».

Enfin, bien que les jeux d'argent fassent l'objet d'une dérogation transitoire dans la proposition de directive, le Conseil économique et social considère que cette disposition n'est pas suffisante pour assurer la protection des consommateurs. La libéralisation des jeux à l'échelle européenne, telle qu'elle est conçue par ce texte, risque d'empêcher le maintien d'une politique nationale de régulation restrictive et, par conséquent, de limiter les possibilités de contrôle de cette activité par l'Etat d'accueil. Dans ces conditions, il semblerait opportun

d'exclure définitivement ce secteur du champ d'application de la proposition de directive.

#### G - LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Comme on l'a souligné précédemment, la proposition de directive n'a pas pour objet de s'intéresser aux services d'intérêt général non économiques mais porte sur les services d'intérêt économique général. L'exposé des motifs souligne que « *même dans les domaines où la directive s'appliquerait, elle ne touche pas à la liberté des Etats membres de définir ce qu'ils considèrent comme étant des services d'intérêt général et comment les services doivent fonctionner* ».

La notion communautaire de services d'intérêt économique général correspond, dans notre droit administratif, à celle de « *service public industriel et commercial* ». Il s'agit donc des activités de services marchands remplissant des missions d'intérêt général et soumis à des obligations de service public, c'est-à-dire que les prestations doivent répondre aux principes d'adaptabilité, de continuité et d'égalité.

Le Conseil économique et social rappelle son attachement à ces principes et s'inquiète d'une référence à l'ensemble des services d'intérêt général au sein de la proposition de directive, même s'il ne s'agit que de ceux d'intérêt économique général. Ils expriment - ainsi que le soulignait le rapport rendu par une mission présidée par le vice-président du Conseil d'Etat en 1996, sur le service public, au Premier ministre - « *de façon pour ainsi dire matérielle des valeurs essentielles, comme la solidarité entre les personnes qu'ils relient... et en même temps qu'ils assurent des solidarités, ils contribuent à l'efficacité productive de l'économie* ».

Notre assemblée invite les pouvoirs publics à être particulièrement attentifs aux développements à venir concernant les services d'intérêt général, notamment les suites qui seront données au Livre blanc de la Commission. Elle souhaite être associée à la réflexion nationale qui devra être menée sur cette question en ce qu'elle définira les différents concepts. Elle se prononce en faveur de la rédaction d'une directive dans ce domaine dont la première vertu sera de lever certaines incertitudes ou ambiguïtés quant aux définitions même de ce secteur. A cet effet, il est souhaitable qu'une directive-cadre relative aux services d'intérêt général intervienne préalablement à l'application d'une directive traitant des services pour en clarifier le domaine d'application.

Il conviendra que les services d'intérêt économique général soient traités par un texte communautaire spécifique et non dans cette proposition de directive.

\*  
\*                      \*

Le Conseil économique et social rappelle, comme il l'avait déjà noté à propos des négociations commerciales multilatérales, que la libéralisation du secteur des services constitue un enjeu de taille pour notre pays puisque nos entreprises disposent de solides atouts leur permettant d'occuper des positions enviables dans maints domaines où la qualité des prestations offertes et leur savoir-faire sont reconnus.

L'ambition affichée est louable et devra se réaliser pleinement et au bénéfice de tous : entreprises, travailleurs, consommateurs. Elle devra permettre de créer davantage de richesses et de bien-être pour chacun. Il conviendra également que les particularités de l'Outre-mer, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, soient prises en compte dans la proposition de directive. Au-delà de la libéralisation des services, l'urgence pour l'Union européenne est de renforcer la compétitivité des prestataires européens dans un contexte extrêmement concurrentiel. Définir une stratégie de développement pour les services, ce qui constituerait une première étape dans le processus d'achèvement du marché intérieur.

Une telle réalisation suppose, même si l'exercice est difficile, qu'une étude d'impact économique et social soit menée sur ce projet de texte dont il a été dit qu'il était le plus important depuis le Livre blanc sur le marché intérieur. Elle implique aussi que soient respectés quelques principes de base comme la poursuite de la coordination et de l'harmonisation réglementaire, la préservation du modèle social européen, la simplification des règles communautaires et une nécessaire clarification de certains textes qu'il faudra transposer en droit interne et, enfin, la participation la plus large possible des personnes ou institutions intéressées. Cela suppose aussi une réelle prise en compte du progrès social à réaliser. A cet égard, le Conseil économique et social considère que le principe du pays d'origine en tant qu'élément essentiel du projet est, aujourd'hui, porteur de trop d'incertitudes et de risques. Dans ces conditions, les modifications à ce projet devront être très substantielles.

La réalisation d'un marché intérieur « sans frontières » constitue un objectif que le Conseil économique et social approuve, dès lors que prenant en compte les préoccupations sociales et humaines autant qu'économiques et techniques, il contribue à un progrès partagé.

Telle est la politique qu'avaient voulu initier les pères fondateurs de l'Union européenne.



**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### Groupe de l'agriculture

La proposition de directive relative aux services constitue une étape nouvelle de la construction européenne. Elle est aujourd'hui pleinement justifiée par l'importance prise par les services au sein de l'économie européenne. Elle est aussi l'occasion de réfléchir au type d'Europe que nous souhaitons construire. La proposition qui nous est faite comporte un risque réel de modification de l'esprit communautaire. En a-t-on bien mesuré toutes les conséquences pour le devenir des entreprises et des salariés ?

**Il est incontestable que pour nombre d'entreprises, le recours, par le biais de sociétés de service étrangères, à une main-d'œuvre moins onéreuse, sera un élément de diminution des coûts et d'amélioration de la compétitivité.**

♦ L'économie agricole est particulièrement concernée car elle emploie près d'un million de saisonniers et un peu plus de 200 000 salariés permanents. C'est une économie ouverte sur le monde qui ne peut pas, à la fois, supporter des prix mondiaux généralement faibles et des charges françaises globalement élevées. L'effet ciseaux a fait la démonstration, à de nombreuses reprises, de son impact désastreux sur l'équilibre des exploitations.

♦ L'économie agricole a, en outre, besoin d'une main-d'œuvre que la démographie française, en diminution, aura de plus en plus de difficulté à lui procurer.

C'est pourquoi certaines entreprises pourraient prendre avantage d'un recours à des sociétés de services établies dans un autre pays membre de l'Union européenne.

**Néanmoins une telle analyse pourrait se révéler rapidement de courte vue car elle méconnaîtrait fondamentalement des principes essentiels d'équilibre économiques et sociaux.**

♦ L'implantation en France de sociétés de services étrangères peut générer des distorsions de concurrence entre les entreprises qui y ont recours et celles qui préfèrent fidéliser une main-d'œuvre locale de plus grande qualité. En agriculture, par exemple, la cueillette ou le ramassage des fruits exigent une certaine pratique sous peine d'abîmer les produits. Cependant, l'entrepreneur qui fera appel à une main d'œuvre nationale, éprouvera des difficultés à garder ses salariés quand son principal concurrent fera d'une diminution des coûts salariaux un élément de vente.

♦ L'accentuation des distorsions salariales aura un effet d'autant plus pénalisant pour les entreprises ayant recours à une main-d'œuvre nationale, qu'elle viendra se cumuler avec des distorsions déjà existantes entre les pays de l'Union européenne, qui concernent les normes environnementales, l'hygiène ou la sécurité.

◆ Le recours à des sociétés de services établies dans un autre pays membre de l'Union européenne pose également la question du contrôle des salariés et du respect des règles du droit du travail. Il s'agit là d'une question importante. L'exploitant agricole est personnellement responsable de la légalité des conditions de travail des personnes qui sont sur son exploitation (même par l'intermédiaire d'une société de services). Or, la proposition de directive européenne renvoyant sur le pays d'origine l'obligation des contrôles, quelle assurance aura l'agriculteur de la régularité des salariés ? Quels moyens aura l'Etat où est immatriculée la société, de réaliser des contrôles à plusieurs milliers de kilomètres de distance ?

L'agriculture qui a porté l'Europe sur les fonds baptismaux sait d'expérience toute la difficulté d'une avancée de l'Union européenne, pourtant nécessaire et souhaitée par tous. C'est pourquoi, elle souhaite insister sur les points essentiels à la réalisation d'un marché commun des services véritablement porteur, c'est-à-dire qui assure une transparence équitable des marchés et autorise une mise en concurrence positive des acteurs économiques :

- une attention particulière doit être portée à la période transitoire afin d'assurer la concordance entre les différentes dispositions communautaires concernant la libre circulation des services et celles relative à la libre circulation des salariés ;
- notre objectif doit être le respect des mêmes règles dans tous les pays membres de l'Union européenne. C'est pourquoi les efforts d'harmonisation doivent être poursuivis intensément ;
- cette harmonisation des conditions de concurrence des acteurs économiques et des conditions de travail des salariés doit être recherchée par le haut.

#### **Groupe de l'artisanat**

Dans le cadre du renforcement de la compétitivité et de la prospérité de l'Europe, la libéralisation des activités de services est une étape importante à condition toutefois qu'elle ne vienne pas entraver le bon déroulement des deux autres piliers que sont les lignes directrices pour l'emploi et les orientations de politique économique. Or, en l'état actuel de la proposition de directive, l'application du principe « *du pays d'origine* » risque à terme de détruire le tissu des petites entreprises au moment où l'Europe cherche à les valoriser au nom de l'emploi et de leur contribution à la dynamique économique.

C'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat adhère à l'ensemble des remarques critiques de l'avis sur ce principe directeur et a souhaité apporter quelques commentaires sur plusieurs points.

*Concernant le champ d'application de la directive*, la diversité des situations rencontrées d'un pays à l'autre en matière de conditions d'exercice de ces activités conduit naturellement à s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité d'établir un cadre juridique général applicable à toutes les activités ?

Ce point mérite une réflexion de fond, notamment pour les activités de la construction pour lesquelles des réserves peuvent être émises sur l'application du principe du « *pays d'origine* » ( en France, l'article 1792 du code civil prévoit une responsabilité décennale pour tout constructeur d'un ouvrage).

*De même s'agissant de l'objectif louable de la directive de suppression des obstacles à la liberté d'établissement ou de circulation des prestataires de services* on est en droit de s'assurer de sa compatibilité avec les exigences de garantie de la qualité des prestations mais aussi de sécurité juridique.

Quant à cela s'ajoutent un système complexe de dérogations, une absence de coordination de directives et surtout l'absence de référence au droit applicable en matière de règlement des conflits, le groupe de l'artisanat partage les craintes de l'avis en matière de développement des fraudes à la loi mais surtout d'accentuation des recours à la jurisprudence avant même l'adoption de ce texte.

Aussi, dans la perspective d'une révision de cette directive, il a souhaité conforter un certain nombre de préconisations :

- apporter une précision au niveau de son application à savoir « *sans préjudice* » **des autres instruments communautaires** afin de permettre de régler le problème de coordination avec les directives en cours et ainsi répondre en partie aux interrogations de ceux qui exercent des activités soumises à une qualification professionnelle ou à des exigences en matière d'assurance ou de conditions d'exercice tant sociales qu'environnementales ;
- poursuivre l'harmonisation des réglementations pour éviter tout risque de distorsions de concurrence ;
- favoriser la simplification administrative d'établissement en s'inspirant notamment de l'expérience française des centres de formalités d'entreprises pour la création de « *guichet unique* » ;
- mettre en œuvre une étude d'impact économique et social du futur projet de texte pour en mesurer toute la portée, afin d'en préciser le champ et les principes réglementaires adaptés.

L'ensemble de ces précautions correspondant aux attentes du secteur, le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

### Groupe des associations

L'intérêt de faciliter la libre circulation des services n'échappe pas au groupe des associations et la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur se situe dans la suite logique du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 qui a souhaité promouvoir *une économie compétitive pour une croissance durable, accompagnée d'une amélioration, quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*. Ce troisième objectif constitue le principal fondement de l'avis du groupe des associations et son impact sur les deux autres ne doit pas être négligé.

Il existe en effet différentes manières d'entreprendre. Les associations relèvent du champ de l'économie sociale parce qu'elles fonctionnent en vue de la satisfaction des besoins de leurs membres à travers leur caractère participatif et démocratique ; parce qu'elles croisent des ressources financières publiques avec des ressources financières privées, constituant ainsi un tiers secteur par rapport à une économie productive privée d'une part et à une économie publique redistributive d'autre part ; parce qu'elles ne distinguent pas entre une pratique solvable et une pratique non solvable - comme le retient le rapporteur dans la prudence à observer pour le champ d'application de la directive.

La nature de l'opérateur ne constitue pas, en elle-même, un motif d'exclusion du champ visé. En revanche - et parce que les opérateurs ne sont pas tous les mêmes, notamment lorsqu'il s'agit d'organismes non lucratifs dont la gestion est désintéressée - leur nature doit être prise en compte dans le faisceau d'indices qui doit permettre de situer ce qui relève et ce qui ne relève pas du champ concurrentiel.

Le modèle associatif européen se caractérise par une mutualisation des moyens - financiers (privés/publics) et humains (bénévoles/salariés). Cette co-production des services collectifs est porteuse d'innovations socio-économiques et d'adaptation de services à la diversité de la demande et à son évolution dans le temps. Elle est ancrée dans un territoire donné et n'a pas vocation à exporter son action. On aura compris que les services ne relèvent pas tous de la concurrence. On pense évidemment à la santé, à l'éducation, aux conditions de travail, aux politiques du logement, de la ville, de l'environnement, des transports ou bien encore à la lutte contre la précarité et l'exclusion, l'insertion sociale et professionnelle, les services socio-judiciaires... D'autres secteurs méritent également attention tels la culture, le sport, le tourisme social, les centres de vacances et de loisirs de jeunes... sous peine d'anéantir le projet associatif, donc sous peine de porter atteinte à cette activité souvent qualifiée « d'intérêt général ».

C'est pourquoi, pour faciliter la compréhension du champ d'application de cette directive, après la publication le 12 mai 2004 par la Commission européenne du Livre blanc sur les services d'intérêt général, l'existence de ces services d'intérêt général doit être juridiquement consacrée, dans les termes exprimés par le Bureau de notre Conseil dans sa communication sur le processus de Lisbonne en préparation du sommet de printemps 2005.

Après la mise en œuvre de la libre circulation des marchandises, il est naturel d'envisager la libre circulation des services sur un même principe. Il est tout autant nécessaire d'harmoniser les législations des États membres (notamment fiscales et sociales dans le cas présent). On peut penser que ladite proposition de directive a pour objectif d'interpeller, de bousculer, de provoquer les acteurs responsables d'une telle harmonisation. En l'état, l'application du principe du pays d'origine constitue un risque trop grand, surtout tant que les services d'intérêt général ne sont pas clairement définis.

Le groupe a voté l'avis.

### **Groupe de la CFDT**

Cette proposition de directive correspond à la volonté de la Commission d'achever le marché intérieur européen et de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, en favorisant le développement des activités de service qui représentent une part croissante de l'économie et recèlent surtout un potentiel d'emplois important. Il devrait avoir pour objectif de construire une Union européenne qui prenne en compte la dimension humaine et sociale au même titre que la dimension économique.

En l'état actuel du texte, la CFDT affirme son inquiétude quant à l'application du principe du pays d'origine et aux risques de dumping social qui lui sont liés. Cette inquiétude est d'autant plus vive que la proposition de texte ne dit rien sur l'application des règles sociales résultant de la négociation collective. Ce principe va de pair avec celui d'une assistance mutuelle renforcée entre pays d'accueil et pays d'origine mais on peut, légitimement, douter de l'efficacité des contrôles qui pourront être effectués dans un contexte de règles nationales aujourd'hui difficilement comparables.

Ce projet vient par ailleurs impacter plusieurs directives déjà en vigueur, en particulier celle concernant le détachement des travailleurs et celle en projet sur le travail temporaire. L'imprécision de la rédaction actuelle laisse prévoir des conflits d'application qui contribueront à compliquer la mise en œuvre des services. Nous réaffirmons donc notre souhait de voir ces deux aspects clairement exclus de cette proposition de directive.

Nous regrettons aussi que la Commission ait choisi de légiférer dans l'urgence avant d'avoir fixé le cadre des services d'intérêt général. Une définition claire de cette notion permettrait d'exclure de la directive, sans ambiguïté, les services de santé et ceux qui relèvent du domaine médico-social.

La CFDT approuve l'idée de création d'un guichet unique et des simplifications administratives qui y sont attachées tout en émettant des réserves sur la mise en œuvre de ce dispositif : les difficultés de traduction et d'interprétation risquent d'en freiner l'efficacité.

D'une manière générale, ce projet de texte, à visée essentiellement économique, ne prend pas en compte les conséquences sociales de la libéralisation de l'exercice des services. Il s'agit pourtant d'un secteur particulier de l'économie reposant essentiellement sur le capital humain et nécessitant, pour une bonne qualité des prestations, une qualification reconnue et certifiée de ses salariés. Dans chacun des pays, l'exercice des activités de service joue aussi un rôle d'inclusion sociale totalement ignoré dans ce projet.

En conclusion, la CFDT souhaite un travail de concertation préalable entre les différentes parties prenantes pour que cette directive constitue une avancée véritable dans la construction européenne.

L'avis du Conseil économique et social tel qu'il est aujourd'hui rédigé, reprend les critiques et les propositions que nous avons exprimées, c'est pourquoi nous avons voté cet avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

L'application de la directive, en l'état actuel, conduirait à soumettre la quasi-totalité des services d'intérêt général à la libre concurrence, sans tenir compte de leur spécificité. Nous rappelons que les services publics sont en France et depuis longtemps, un élément essentiel de cohésion sociale, un facteur de développement local et participent ainsi à l'exercice des droits fondamentaux des citoyens.

La proposition de directive prévoit que le prestataire est uniquement soumis à la loi du pays dans lequel il est établi. Cette situation risque de poser des difficultés en matière de définition des services d'intérêt économique général. Ce que le groupe de la CFE-CGC ne peut admettre.

En effet, un Etat pourra estimer qu'il a une obligation de service public pour une activité, mais d'autres Etats pourront considérer le contraire. Des problèmes sont alors susceptibles de naître en cas d'appels d'offres pour cette activité si le pays qui y répond ne la considère pas comme un service d'intérêt général. Dans la mesure où des réglementations différentes relatives aux services d'intérêt général pourront coexister sur le territoire d'un Etat membre, la qualité de ces services pourrait en être affectée.

La proposition de directive serait applicable à tous les services exerçant une activité économique qui seraient alors soumis à la libre concurrence, ce qui exclurait les services exerçant une activité non économique.

Or, cette distinction est floue en matière de santé. Le groupe de la CFE-CGC est donc en faveur d'une exclusion générale des soins de santé du champ d'application de la directive et souhaite qu'ils fassent l'objet d'une directive-cadre spécifique.

Le groupe de la CFE-CGC est contre la suppression des déclarations de détachement. Cette proposition de directive ne pourrait qu'empêcher l'objectif de lutte contre le travail illégal. C'est pourquoi, nous voulons notamment, que le contrôle en matière de détachement des travailleurs soit placé entre les mains de l'Etat d'accueil qui a tout intérêt à éviter les situations de dumping social et de concurrence déloyale sur son propre territoire.

Le principe du pays d'origine revêt un risque de concurrence en matière sociale, car les entreprises auront tendance à s'installer dans des pays où les règles dans les domaines fiscaux, sociaux et environnementaux sont peu contraignantes.

C'est pourquoi, le groupe de la CFE-CGC exige que des garanties soient instituées pour éviter les abus et que la mise en œuvre du principe du pays d'origine soit accompagnée d'une harmonisation afin que les Etats membres puissent élever progressivement leurs législations vers des normes de qualité garantissant un haut niveau de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement.

La protection des intérêts des consommateurs n'est pas assez présente dans cette proposition de directive. Nous sommes favorables à ce que les consommateurs se voient opposer la loi de leur résidence habituelle.

Le groupe de la CFE-CGC considère que cette proposition de directive présente donc de sérieux et nombreux problèmes quant à son champ d'application étendu aux services d'intérêt général et aux services de santé, aux conséquences du principe de l'application de la loi du pays d'origine, à la protection des consommateurs et des destinataires de services, et aux risques de dumping social, de développement du travail illégal et de la fraude notamment. Il risquerait de conduire à la naissance d'une « *Europe de la concurrence sociale* », ce dont nous ne voulons pas.

L'avis du Conseil économique et social apporte des éléments qui plaident pour des modifications importantes de cette proposition de directive dans sa version actuelle.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

### **Groupe de la CFTC**

La proposition de directive a pour objectif de faciliter la libre circulation des services entre les Etats membres. Développer l'activité de services intracommunautaires par un marché plus souple, plus ouvert et des règles moins lourdes : la CFTC y est évidemment favorable. A l'heure de la globalisation, dans un contexte d'aggravation de la concurrence mondiale, la réponse de la France ne peut être un immobilisme ou un repli frileux.

Les simplifications administratives qui se traduisent par la reconnaissance mutuelle des documents et la mise en place de guichets uniques lèveraient bien des obstacles à l'activité intracommunautaire.

L'étendue du champ d'application fait qu'elle vise tous les services hormis les activités non économiques ou celles (régaliennes) de l'Etat qui n'ont pas de contreparties économiques. Sont donc concernés des domaines sensibles et organisés comme la santé, la sécurité, la défense juridique.

Le principe du pays d'origine est trop grave pour ne pas être particulièrement souligné. Cette disposition, dans le cadre d'une Europe où les harmonisations sociales, fiscales et réglementaires ne sont pas réalisées, compte tenu de la diversité des pratiques, représenterait un très grand danger pour les salariés, les consommateurs et pour les entreprises. Les écarts entre pays membres sont tels que ce serait la porte ouverte à toutes formes de dumping. Il en résulterait une déstructuration des marchés et une nouvelle et forte pression à la baisse sur le droit social.

Voir des salariés sous-traitants d'une entreprise française travailler en France avec les règles de droit social d'un autre pays - moins favorables - créerait des disparités insupportables pour les salariés, dangereuses pour les entreprises, particulièrement les PME et PMI qui créent actuellement le plus d'emplois dans le pays. Quant aux entreprises locales, assujetties à la fiscalité de leur pays, comment pourraient-elles lutter contre des prestataires de service bénéficiant de règles fiscales très avantageuses ?

On a vu les conséquences graves de ce type de dérégulations sur les transports, notamment maritimes.

Cela n'améliorerait pas la protection des destinataires des services, notamment des consommateurs qui auraient plus de mal à accéder à la justice. Un particulier ou une PME aurait bien plus de difficultés à faire valoir ses droits si l'entreprise est de juridiction étrangère.

Il ne peut être question de laisser subsister la moindre ambiguïté sur le refus de la CFTC de voir les autorités françaises avancer dans cette direction en l'absence d'harmonisation des législations.

La détermination sociale affichée à Lisbonne doit maintenant se traduire dans les faits. Il est donc essentiel d'avancer sur une harmonisation des pratiques économiques et sociales avant de livrer le marché des services à une totale liberté. Faute de cette prudence, c'est le modèle social des pays les plus avancés qui serait mis à mal.

L'avis décrit bien les avantages et les risques de la démarche telle qu'elle est présentée par la Commission.

De ce fait, le groupe de la CFTC a émis un vote favorable.

### **Groupe de la CGT**

Dans un contexte où la présidence luxembourgeoise annonce prendre du recul afin de revoir l'ensemble du texte de la proposition de directive, cet avis est un point d'appui important pour conforter ce réexamen et organiser les nécessaires consultations de la société civile.

Il pointe les problèmes et les risques de dysfonctionnements sous-jacents, traite au même niveau ses impacts économiques et sociaux et formule à cet effet des préconisations qui nous semblent pertinentes pour une profonde révision de la proposition de directive comme le souhaite la CGT.

L'originalité de la proposition de directive Bolkestein ne réside pas dans la poursuite de l'organisation du marché intérieur, mais dans la façon d'élaborer ce nouveau mode de construction du marché. Le nouveau cadre proposé par la proposition de directive est inacceptable car il conduirait non seulement à un dumping social généralisé mais aussi à un dumping fiscal et environnemental. Il s'agit, en introduisant notamment le principe du droit du pays d'origine, de rompre avec la recherche d'une harmonisation par le haut des droits nationaux.

L'avis souligne à juste titre que ce principe qui a été le fil conducteur d'une intégration réussie, doit être préservé et rappelle la nécessité de poursuivre dans la voie du progrès social.

Il pointe les difficultés d'articulation entre, d'une part la directive sur le détachement des travailleurs, et d'autre part le projet Bolkestein quant aux moyens concrets de contrôle sur l'effectivité des droits appliqués par le pays d'accueil. Il alerte sur le développement possible du travail illégal et les pressions sur les normes sociales établies.

Par ailleurs, s'il peut apparaître nécessaire de réguler les prestations de services, on doit tenir compte de leur diversité. Or, cette proposition de directive de libéralisation des services, en imposant des règles uniformes à une très grande diversité de secteurs et de situations, nie la spécificité propre à certains secteurs et leur rôle dans la cohésion sociale. C'est une pression libérale qui irait à l'encontre d'une directive-cadre concernant les SIG revendiquée par la Confédération européenne des syndicats et la CGT. Cette directive-cadre devrait être inscrite avant tout autre texte relatif à ce secteur d'activité. La nécessité de refuser leur assimilation à une marchandise pour garantir l'intérêt général

conduit la section à préconiser l'exclusion de l'ensemble des SIG et le traitement des SIEG dans un texte communautaire spécifique et non dans cette proposition de directive.

Dans le domaine de la culture et de l'audiovisuel, nous regrettons que le texte n'insiste pas plus sur les garanties sociales minimales permettant d'éviter des dérégulations dans un secteur aussi fragile.

Les simplifications administratives, soulèvent aussi de nombreux problèmes non-traités dans la proposition de directive comme le niveau disparate de sécurité juridique des procédures électroniques, les risques de remise en cause de la qualité des autorisations et des contrôles nécessaires pour protéger le consommateur ainsi que le salarié. Elles peuvent aussi entraver toute politique d'aménagement du territoire, voire d'application de l'ordre public.

S'il est souhaitable que les services soient régulés, utilisés, cette proposition de directive est à nos yeux incompatible avec une Europe de progrès pour tous.

Néanmoins, nous pensons que cet avis constitue une étape utile pour un réexamen de toute la proposition de directive en intégrant ses rappels à l'ordre pour préserver le modèle social européen et réaliser le progrès social, une directive-cadre relative aux SIG préalable à toute directive sur les services, l'exclusion des activités de santé, ainsi qu'une remise en cause du principe du droit du pays d'origine « porteur de trop de risques économiques et sociaux ». C'est pourquoi, le groupe de la CGT l'a adopté.

#### **Groupe de la CGT-FO**

Fondée sur la prédominance du principe du pays d'origine, la future directive sur les services dans le marché intérieur suscite une montée en puissance des contestations, dont celle de la Confédération européenne des syndicats, qui revendique ouvertement la suspension de ce projet. Force ouvrière soutient cette position.

Ainsi, les initiateurs de la proposition laissent entendre qu'une « *libéralisation libérale* » agirait de manière significative sur l'élévation du taux de croissance de l'Union européenne (UE). Cependant une étude prévisionnelle d'impact de l'application d'une telle directive semble justifiée.

L'avis n'est pas dénué de réserves et de circonspections partagées par FO. Il est évident que la priorité accordée au pays d'origine pose de redoutables questions, tant ce principe est porteur de « moins-disance » dans tous les domaines. C'est la face cachée de cette proposition de directive qui fait planer des contradictions en termes de droit, des risques de dumping aggravé et des incohérences réglementaires.

Le dispositif facilite l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de service. Il conduit à la déréglementation pour les pays d'accueil. Par conséquent, il conduit à un encadrement communautaire susceptible, à défaut de clarification des responsabilités, de porter atteinte à la protection des citoyens, des consommateurs et des salariés... ce qui va à contre-courant d'une amélioration de la compétitivité de l'économie européenne.

FO a souhaité, sans succès, intégrer un volet social conséquent à l'avis parce que la primauté du principe du pays d'origine représente, à nos yeux, la plus grave menace de dumping fiscal/social, comme l'UE n'en a jamais connue. Dans l'hypothèse d'une application de ce principe, le coût de la main-d'œuvre sera le facteur déterminant. Ce qui serait en contradiction absolue avec l'idée d'harmonisation dans le progrès qui a présidé à la construction de l'UE.

Suivre la logique proposée conduirait à une forme de concurrence « cannibale », imposée par la clause du pays d'origine. En outre, faire droit à celle-ci viderait de tout contenu la directive 96/71 concernant le détachement des travailleurs, au détriment complet de ces derniers.

Il nous semble que la proposition visant à privilégier le principe du pays d'origine, veut ignorer les effets qu'il peut produire dans le champ social et traduit une réelle impéritie des auteurs de la directive. A tous ces arguments s'ajoute l'impossibilité pratique de contrôle dans des activités dont certaines peuvent être d'une brièveté qui imposerait aux agents de contrôle une ubiquité impossible sans des myriades de contrôleurs, d'autant plus que la mise en œuvre de ce principe se heurtera à l'absence de juridictions compétentes et de sanctions applicables en l'espèce.

Ces quelques éléments nous conduisent à condamner l'application du principe du pays d'origine dans le champ social jusqu'à ce que l'harmonisation éliminant toute possibilité de dumping ait été réalisée, que les services publics aient été préservés de l'impératif de concurrence et que soit précisé ce que recouvre la notion de service dans l'Union européenne.

FO considère que l'auto-saisine de notre Assemblée aurait dû permettre de mettre en exergue les nombreuses critiques que soulève ce projet de directive et dont le projet d'avis se fait l'écho. Pour FO il aurait été logique de conclure, pour le moins, à la demande de suspension du projet de directive.

C'est la raison pour laquelle Force ouvrière réitère sa position partagée par la Confédération européenne des syndicats et ses organisations affiliées et a voté contre l'avis.

### **Groupe de la coopération**

La mise en œuvre de la liberté de circulation des hommes, des biens et des capitaux, a incontestablement favorisé le développement économique et social en Europe. La libre circulation des services, dont le poids est croissant dans l'économie et dans l'emploi des pays européens, reste à organiser pour dynamiser la croissance. Notre pays, leader sur de nombreux secteurs et bénéficiant d'une main d'œuvre très qualifiée, dispose de réels avantages compétitifs. Le groupe de la coopération considère que la libéralisation des services n'est pas une fin en soi, mais bien un moyen au service de la prospérité de nos pays et de nos populations. Elle ne peut se faire au détriment de la cohésion sociale, celle-ci étant elle-même étroitement liée à la croissance économique. Il faut donc trouver le chemin de ce cercle vertueux.

Il est indispensable qu'une étude d'impact permette d'évaluer les conséquences économiques et sociales d'une telle libéralisation. Au regard de l'imprécision des chiffres présentés, des progrès doivent impérativement être faits en matière de statistiques européennes afin de pouvoir aborder ces questions avec pragmatisme. La proposition de directive vise à créer un marché des services le plus large possible. Mais tous les services ne peuvent pas être considérés comme de simples marchandises et il faut distinguer ceux relevant de secteur marchand et concurrentiel, dont il convient de dynamiser les échanges, des services qui relèvent des problématiques d'intérêt général, c'est le cas notamment des services à la personne. Le groupe soutient les propositions de l'avis concernant l'exclusion d'un certain nombre de secteurs.

La proposition de directive marque une rupture avec la méthode d'harmonisation par le haut qui a sous-tendu la construction communautaire. L'application du principe du pays d'origine pourrait déboucher sur une « course à l'Etat le plus accueillant » et générer ainsi des situations de dumping intolérables. Pour notre groupe, l'élargissement de l'Union européenne ne peut se traduire par un renoncement à un socle commun des réglementations, dont la base ne peut en aucun cas être le seul moins-disant économique. Dans ces conditions, la libéralisation ne peut devancer que temporairement l'indispensable harmonisation fiscale, juridique, sociale et environnementale, garantissant l'encadrement et la régulation publique du marché intérieur.

Sur le terrain, les entreprises coopératives constatent que les échanges transfrontaliers sont souvent entravés par des réglementations trop complexes et distorsives et cela au détriment du consommateur et des plus petites entreprises. Les propositions de simplification administrative notamment celles de guichets uniques sont un moyen essentiel pour atteindre cet objectif. Elles doivent préserver la qualité des autorisations et des contrôles nécessaires. Pour autant la simplification administrative ne signifie pas interdiction des outils de régulation, comme le sont les dispositifs nationaux en matière d'équipement commercial qui

permettent de préserver le petit commerce et qui répondent à une logique d'aménagement du territoire.

Pour le groupe, cette question des services fait partie intégrante d'un débat plus général sur la conciliation entre croissance économique et progrès social en Europe, stratégie qui reste à définir et à conduire pour l'Union européenne.

### **Groupe des entreprises publiques**

Pour le groupe des entreprises publiques, la construction européenne est une chance pour la France. C'est une source de richesse et de progrès et une nécessité face à la mondialisation. L'Union européenne garantit la paix en Europe. Elle a apporté aux pays moins développés qui l'ont rejointe une aide essentielle pour eux, engageant une dynamique de progrès grâce au marché intérieur, finalement au bénéfice de tous.

La proposition de directive qui nous est soumise vient compléter la construction du grand marché dans le domaine des services, ce qui profitera tout particulièrement aux PME. Face à cette perspective, la France doit avoir une attitude ouverte et positive.

La voie la plus solide pour construire l'Europe est celle de l'harmonisation. Dans une Europe à 25 et pour un secteur hétérogène comme celui des services, c'est une voie exigeante et patiente. C'est sans doute pour cela que la voie d'une directive-cadre a été retenue, permettant d'avancer sans tarder. Il n'en demeure pas moins - et ce point est pour nous essentiel - que l'harmonisation des règles et leur respect collectif sont des impératifs qu'il conviendra de poursuivre en parallèle.

La proposition actuelle de directive comporte de nombreuses imperfections. Nous n'en reprendrons ici que quatre qui nous semblent particulièrement importantes :

- le risque de créer une confusion dans les règles de conflit de lois, qui avaient été soigneusement définies par la Convention de Rome et le règlement Rome II ;
- des modalités de contrôle insuffisantes : en particulier on voit mal comment le respect de la directive CE 96/71 sur le détachement des travailleurs pourrait être assuré sans *a minima* un mécanisme de déclaration préalable ;
- si la libre prestation, c'est-à-dire la loi du pays d'origine, demeure la seule ligne de conduite de la proposition de directive, alors le champ des exclusions devrait être étendu aux services audiovisuels et de manière générale aux services proches de l'autorité publique, telles les professions réglementées ;

- enfin, il aurait été de bonne politique d'évaluer l'impact quantitatif économique et social de la mise en œuvre de la proposition de directive pour mieux anticiper sur les difficultés à attendre et les opportunités à saisir. Notre groupe demande qu'une telle évaluation soit faite systématiquement pour tous les avis présentés.

En définitive, les risques de distorsion de concurrence nous semblent limités, tandis que l'extension du marché à un espace plus vaste se fera souvent au bénéfice des entreprises de notre pays.

Il semble à ce jour que cette proposition fera l'objet d'une profonde révision. Nous souhaitons que notre assemblée soit régulièrement informée de l'évolution de ce processus qui n'en est encore qu'à sa première étape, pour qu'elle puisse continuer à apporter sa contribution sur ce thème essentiel.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

### **Groupe de la mutualité**

La « proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, relative aux services dans le marché intérieur » suscite de nombreuses inquiétudes en raison de la complexité d'articulation des différents textes, des risques en matière de droit du travail et surtout des difficultés soulevées par le « principe du pays d'origine » qui présente un risque majeur de recul social. L'avis le fait bien apparaître.

L'avis préconise, avec raison, de privilégier une démarche pragmatique, à partir d'études d'impact sur les conséquences économiques et sociales de ce texte. Il exprime le souci, partagé par le groupe, de mieux articuler les différents textes et de procéder, comme le rappelle le groupe de la coopération, à des simplifications administratives, sans pour autant affaiblir les outils de régulation des législations nationales. Enfin, l'avis met justement l'accent sur les dangers du « principe du pays d'origine », difficilement compatible avec d'autres textes en matière de droit social notamment.

Au-delà de ces points de convergence, le groupe de la mutualité fait deux observations :

Même si le projet ne recouvre pas les services d'intérêt général non économiques, il reste indispensable de rechercher une cohérence entre la réalisation du marché intérieur des services et les autres politiques communautaires.

L'avis n'insiste pas assez sur la nécessité d'une mise en œuvre rapide et concomitante de la directive des services d'intérêt général avec la démarche en cours sur l'ensemble des services. Il n'est, en effet, pas possible de séparer les deux démarches, sauf à accepter le risque de voir le second débat vidé de son sens du fait des choix déjà opérés. Le groupe des associations a rappelé, dans ce contexte, les risques de dumping de tous ordres, source de délitement de la cohésion sociale.

Tous les groupes de l'économie sociale savent, par leur contribution à la création de services d'intérêt général, qu'il est toujours beaucoup plus long de construire du lien social que de le détruire.

Au niveau de la santé, il est indispensable de définir la portée exacte du champ concerné - sanitaire, sanitaire et social, médico-social - et d'effectuer un travail d'évaluation précis. La commission a d'ailleurs amorcé une démarche particulière autour des services d'intérêt général sociaux, y compris les services de la santé. Un questionnaire, recueillant les données nécessaires à la préparation d'une communication, commence seulement à être exploité. Pour éviter l'exclusion totale du secteur de la santé qui pourrait, dans certains cas, être préjudiciable aux citoyens européens, il faut donc mesurer les risques d'une ouverture du marché intérieur à certains services destinés à des populations fragiles ou vulnérables et veiller au principe fondamental d'égalité d'accès aux services de santé. Ce sujet aurait dû être davantage approfondi en mettant l'accent sur les aménagements qui doivent être apportés afin d'ouvrir un débat pour mieux définir les critères d'exclusion.

Au-delà de cet avis, le groupe de la mutualité approuve le souhait d'une réflexion du fond sur les méthodes d'harmonisation des droits nationaux et souhaite que le Bureau de notre assemblée s'en saisisse. Il a voté positivement.

### **Groupe de l'Outre-mer**

Le groupe de l'Outre-mer ne discute pas les objectifs de la proposition de directive européenne. Comment ne pas être d'accord avec l'idée que favoriser la dynamique de développement des services est indispensable à la création d'une puissance européenne ?

Telle que soulignée par le rapporteur et l'ensemble des orateurs, l'application des objectifs, aussi beaux soient-ils, présente de graves difficultés.

Le groupe constate par ailleurs que l'Outre-mer est malheureusement oublié par les autorités de l'Union européenne.

Or, s'il n'y a pas de problème juridique majeur pour les régions ultra-périphériques de l'Europe, c'est-à-dire en ce qui concerne les DOM, il n'en va pas de même pour les PTOM, qu'ils soient français, néerlandais, danois ou britanniques. Ceux-ci sont extérieurs au territoire européen et, bien qu'habités par des nationaux, sont traités comme des pays ACP. Il est donc essentiel que les modalités d'application de la directive soient clairement définies sur le plan juridique.

Mais indépendamment de toute question juridique, qui ne voit qu'il sera infiniment plus facile à des prestataires de service d'Europe continentale d'offrir leurs prestations aux différentes collectivités d'Outre-mer, qu'aux prestataires de ces dernières de s'implanter en Europe. En d'autres termes, sans mesures spécifiques, un architecte, un avocat ou un conseil en stratégie, installé en

Outre-mer, ne se trouvera pas en situation d'égle concurrence avec son équivalent installé en Europe.

Le groupe rappelle aux autorités européennes que le Conseil économique et social demande que les particularités de l'Outre-mer français, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, soient prises en compte dans la proposition de directive. D'une manière générale, il est indispensable que les autorités européennes se préoccupent des outre-mer européens plus qu'elles ne le font aujourd'hui.

Le groupe a voté en faveur de l'avis tel qu'amendé à sa demande.

### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Obadia** : « L'analyse du texte résultant de votre travail et des apports de la section conduit à un diagnostic sévère.

Nous pointons explicitement les risques forts de dumping social induits par le principe du pays d'origine.

Nous opposons à ce dernier une préférence sans ambiguïté pour la méthode d'harmonisation par le haut qui fut jusque là l'approche officielle de l'Europe et cela tout en intégrant les conditions nouvelles de l'élargissement.

Nous montrons que des risques réels de distorsion de concurrence peuvent être attendus notamment pour les PME.

Nous mettons en doute « *la praticabilité et l'efficacité* » des contrôles qui doivent être exercés par le pays d'origine.

Nous relevons l'incohérence avec plusieurs textes européens importants et donc les risques d'insécurité juridique générés par le projet.

Nous insistons sur la dégradation des garanties accordées aux consommateurs du fait de l'application de législations souvent moins exigeantes, qu'ils ne connaissent pas et ont difficilement les moyens de connaître.

Nous soulignons que des secteurs importants tels la santé, la culture ou le travail intérimaire doivent être exclus du champ d'application du projet compte tenu du péril sociétal dont leur inclusion serait porteuse.

Quand un texte génère, du fait de ses principes essentiels, et je pense ici notamment au principe du pays d'origine, autant de problèmes et recèle autant de bombes à retardement, il n'est pas raisonnable de penser que de simples réaménagements pourraient constituer une réponse adaptée.

C'est sa conception d'ensemble qu'il faut revoir.

Il serait selon moi logique de demander, à partir de ces appréciations, un réexamen d'ensemble du projet de directive et de sa démarche.

C'est dans cet esprit, qu'avec plusieurs de mes collègues du groupe des personnalités qualifiées nous déposerons un amendement visant à dire cela explicitement, amendement dont dépendra le vote final. »

**Mme Benatsou** : « Il nous a été demandé de réagir très vite à l'étude de la proposition de directive sur les services, texte complexe, flou et parfois contestable.

Aujourd'hui, force est de constater que nous sommes dans une phase de croissance ralentie en France et dans la zone euro ; cela a entraîné une progression du chômage et une dégradation de nos finances publiques, à un moment où d'autres zones du monde (l'Inde, la Chine) font la preuve d'un dynamisme économique impressionnant. A l'ère de la mondialisation et de la compétitivité internationale, nous devons nous poser les questions sur les limites de notre modèle de croissance.

La proposition de directive doit être approuvée car elle contient l'affirmation de l'ouverture sur l'entreprise qui est créatrice d'emplois et de richesse. Elle s'inscrit dans la continuité de la construction européenne, facteur de paix, de prospérité, de liberté et de nouvelles victoires de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Mais les entreprises et les consommateurs européens s'estiment toujours pénalisés par l'énorme clivage entre la vision d'une économie européenne intégrée et la réalité dans laquelle ils vivent. Il existe des obstacles et des freins qui empêchent nos entreprises de progresser. Les formalités et les procédures à accomplir par les prestataires qui veulent s'établir dans un autre Etat membre sont complexes. Les procédures d'autorisation sont opaques, parfois discriminatoires.

La proposition de directive entend lever ces obstacles en établissant une libre circulation des services au sein de l'Union européenne et faciliter ainsi la vie de plus de 400 millions d'européens.

Votre projet d'avis, M. Lemor, a été réalisé dans un esprit d'ouverture et vous avez su trouver des compromis équilibrés. Il doit donc être approuvé car il demande une clarification du champ d'application de la directive et du rôle des institutions pour le détachement des travailleurs. Il vise aussi à une articulation avec les autres politiques communautaires et à un contrôle, pour éviter toutes formes de dérapage. Cependant, le principe du pays d'origine pose problème et ne peut être applicable qu'à la condition d'harmoniser les réglementations fiscales, sociales et environnementales des Etats membres. En attendant l'harmonisation, nous devons trouver un mécanisme de surveillance et de contrôle pour éviter le dumping social.

Vous avez tenu compte de ce risque dans votre projet d'avis. C'est pour cela que je l'ai voté. Il devra être plus clairement exprimé dans la conclusion, avec fermeté pour respecter les principes nationaux régissant la protection sociale et l'emploi. A cet effet, un amendement de plusieurs membres du groupe des personnalités qualifiées a été déposé ».

### **Groupe des professions libérales**

Le groupe des professions libérales, tout en étant satisfait que soit reconnu par la proposition de directive le rôle essentiel des services, y compris ceux qu'elles délivrent, dans la croissance européenne, est particulièrement sensible au souci de qualité dont témoigne l'avis : la libre circulation des services ne doit absolument pas entraîner l'adoption de dénominateurs communs *a minima* pour les seuils de qualité et de sécurité propres aux divers secteurs et services concernés.

La préservation de la qualité des services et même l'élévation de son niveau général sont des exigences qui doivent être concrétisées dans les faits, dans le temps même où se réalise la libéralisation des échanges de services.

C'est pourquoi le groupe des professions libérales estime nécessaire, comme le souligne fort opportunément l'avis, de mettre en œuvre, au plus tôt, et malgré les difficultés d'une telle entreprise, une coopération et une assistance mutuelle entre les Etats membres. Ceci est notamment indispensable si l'on veut pouvoir assurer un contrôle effectif sur le prestataire.

Sur ce point, les dispositions de la proposition de directive apparaissent, en effet, très insuffisantes : il ne semble pas très réaliste que l'Etat membre d'origine supervise un service exécuté dans un autre Etat membre, étant donné la distance matérielle séparant les autorités de contrôle ; la possibilité pour l'Etat d'accueil de « *prendre une mesure contre le prestataire temporaire* » risque aussi d'être difficilement effective.

Dans le même ordre d'idée, il était nécessaire, dans l'avis, de souligner que la mise en place des guichets uniques devra répondre à cette exigence de qualité en matière d'autorisation et de contrôle.

Contrôle donc, mais aussi harmonisation pour établir un lien de confiance entre les Etats membres, duquel découlera une relation de confiance entre le citoyen, le professionnel et les autorités.

A cet égard, le groupe des professions libérales se réjouit des dispositions de la proposition de directive visant à encourager, auprès des professions, l'élaboration de chartes de qualité et de codes de conduite européens.

Cette reconnaissance de certaines valeurs communes transversales, tout en ouvrant de nouvelles chances pour l'autorégulation et la co-régulation des professions, devrait favoriser la valorisation de la qualité des services rendus.

Tous les services ne peuvent être considérés de la même manière et se voir appliquer des dispositions identiques. Les professions libérales considèrent comme absolument nécessaire que soient prises en compte les spécificités des services qu'elles dispensent et qu'en conséquence, certaines dérogations soient clairement établies.

Loin d'être l'expression d'une crispation corporatiste, la position du groupe des professions libérales est motivée par la conscience que celles-ci remplissent des missions s'apparentant à des missions d'intérêt général. Les professions libérales, comme le rappelait récemment le Parlement européen, « *se voient en effet confier des services présentant un intérêt social et public particulier, assimilable aux services d'intérêt économique général* ».

C'est bien pour protéger l'intérêt même du patient ou du client que doivent être préservées les exigences auxquelles est soumis l'exercice des professions libérales réglementées.

Il est en particulier fondamental que la dérogation au principe du pays d'origine prévue par la proposition de directive pour les professions libérales fasse l'objet d'une rédaction plus claire. Sur ce point mais aussi sur d'autres, devra être précisée de façon cohérente l'articulation de cette directive avec la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, spécifique aux professions libérales.

La directive « *services* » ne devra pas revenir sur les points acquis dans cette directive « *qualifications* », directive sur le point d'être adoptée, après avoir fait l'objet d'un échange continu avec les organisations professionnelles.

Il nous semble normal d'exiger que la spécificité des prestations de santé soit reconnue : pour des raisons trop évidentes, parce qu'entre en jeu l'intégrité physique et psychologique de la personne humaine, les acteurs des professions médicales et de santé ne peuvent être assimilés à des prestataires moins singuliers.

A la suite d'amendements acceptés à l'unanimité, l'avis s'est référé à la formule des institutions françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne et a exclu les services de santé du champ de la directive. Il a été ajouté que « *les professions libérales de la santé seront directement concernées par la directive, actuellement à l'étude, sur la reconnaissance des qualifications professionnelles* ». Le groupe des professions libérales a donc voté l'avis.

#### **Groupe de l'UNAF**

L'objectif de Lisbonne est de faire de l'Union européenne, d'ici 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». L'achèvement du marché intérieur a été réalisé en janvier 1993 pour les produits. Il est logique que les services suivent la même évolution, si l'on veut que les libertés fondamentales défendues par le marché intérieur européen soient effectives : liberté de circulation des biens, des capitaux, des personnes et liberté d'établissement des activités. Il est donc légitime de raisonner en terme de résultat à atteindre et non de moyen.

La proposition de directive vise donc à établir un cadre juridique qui supprime les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services entre les Etats membres. Il faut retenir que les activités de service représentent 70 % des emplois (et du PIB) dans l'Union des 15 et deux tiers des emplois dans l'Union à 25 ; c'est dire leur importance dans l'économie moderne.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir analysé les freins, essentiellement juridiques, qui pourraient entraver cette libre circulation et risqueraient de porter atteinte à la qualité des prestations.

Les services qui ont une part de plus en plus importante dans le PIB européen sont en fait des services industriels. Les familles souhaitent que les services à la personne, si utiles au lien social, ne disparaissent pas avec l'avènement de la société de service.

C'est sur le principe du pays d'origine que repose cette proposition de directive. La règle de la reconnaissance mutuelle du droit du pays d'origine a le mérite de pouvoir être appliquée immédiatement.

L'avis souligne la nécessité d'accompagner l'harmonisation des Etats par une montée en charge des législations, afin de garantir un haut niveau de protection des consommateurs. De même, la qualité des services ne pouvant être suffisamment assurée par une information sur les règles du pays, la certification est une technique bien adaptée à la protection des consommateurs et usagers. Comme le précise l'avis, il conviendra de l'harmoniser au niveau européen et de traiter au fond les connaissances mutuelles des qualifications. La notion de guichet unique est louable pour permettre à un prestataire de services d'accomplir l'ensemble des formalités administratives auprès d'un interlocuteur unique. Aussi partageons-nous les réserves émises au niveau des procédures électroniques et de leur insécurité juridique actuelle.

Par ailleurs, le contrôle par le pays d'accueil est indispensable pour éviter les situations de « *dumping social* ».

En matière d'urbanisme commercial français, l'UNAF approuve la recommandation de l'avis tendant à l'obligation d'inscrire l'équipement commercial dans un contexte de saine concurrence où toutes les formes de commerce doivent pouvoir se développer.

L'UNAF apprécie qu'ait été pris en compte le droit de chaque individu et de chaque famille d'accéder à des services de qualité, financièrement abordables, répartis sur l'ensemble du territoire en fonction des besoins.

Le groupe soutient la proposition de l'avis visant à exclure du champ d'application de la directive certaines des activités comme la santé, les professionnels avec statut d'officiers publics ou ministériels, le travail intérimaire et les jeux d'argent. Chacune de ces activités devrait faire l'objet d'un examen spécifique.

Le groupe de l'UNAF regrette cependant que l'avis ne fasse pas suffisamment place à la spécificité des services aux personnes tels que ceux actuellement développés dans le domaine sanitaire et social par des structures associatives.

La cohésion sociale dans chaque Etat et le modèle social européen exigent que l'exercice de la concurrence ne mette pas en cause la pluralité des formes d'entreprendre, en particulier celles des associations porteuses d'innovations, de réponses aux besoins identifiés et de modes de gestion participative.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

### **Groupe de l'UNSA**

L'UNSA avec la Confédération européenne des syndicats (CES) soutient l'ambition affichée par le Conseil européen de Lisbonne de respecter l'équilibre entre l'économie, le social et l'environnement. Aussi, nous mesurons l'enjeu considérable que représente le secteur des services en matière de croissance et d'emplois pour l'Union européenne.

Le processus législatif communautaire a, jusqu'à présent, adopté le principe des directives sectorielles dans le but d'harmoniser « *par le haut* » les droits des Etats membres. Avec la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, la Commission propose une véritable rupture de méthode.

Cette proposition porterait gravement préjudice à la cohésion sociale déjà très fragile. Dans sa conception concurrentielle actuelle, elle mettrait en péril les entreprises et l'emploi dans les pays qui constituent le « *noyau fondateur* » de l'Union européenne. De ce point de vue, l'introduction, dans la proposition de directive, du Principe du pays d'origine (PPO) est significative de cette dérive. Le PPO aurait des conséquences désastreuses sur le droit du travail national et les conditions de travail en instaurant toutes les formes de dumping social et fiscal. D'ores et déjà, la proposition de directive pourrait mettre à mal le principe des règles communautaires en vigueur en matière de détachement des travailleurs.

L'UNSA, avec la Confédération européenne des syndicats, ne soutient pas la proposition de directive telle qu'elle est proposée car : « *Les conséquences qu'elle implique, risquent de remettre en cause les conventions collectives existantes, y compris sectorielles, ainsi que les dispositions des codes du travail nationaux. A terme, cela risque d'engendrer encore plus de dérégulation et d'insécurité sociale au nom d'un hypothétique profit en termes d'emplois.* »

La construction européenne ne doit pas se traduire par une confrontation sauvage entre les Etats membres. Cette analyse est également partagée par le Comité économique et social européen (CESE), comme par le Président du Conseil européen qui estime « *que la sagesse et le réalisme imposent de réexaminer l'ensemble du projet et d'avancer avec prudence* ».

Parmi les propositions de l'avis, la simplification de certaines démarches administratives pour les entreprises retient notre attention. Le principe du « *guichet unique* » peut apporter une valeur ajoutée favorable au développement des entreprises.

En conséquence, l'UNSA insiste sur le nécessaire renforcement des contrôles de sécurité pour assurer la protection des usagers. En l'état, la rédaction de la proposition n'apparaît pas suffisamment précise et pourrait engendrer des interprétations divergentes et une réelle insécurité juridique.

Il convient aussi de dénoncer une attaque contre les services d'intérêt général (SIG). Nous rappelons leur importance pour le développement du modèle social européen, tant pour assurer l'égalité des chances des citoyens que la cohésion sociale.

L'UNSA considère que les enjeux en termes de création d'emplois, de protection sociale, de santé et plus généralement de préservation du modèle social européen sont tels qu'il faut se donner le temps de l'évaluation préalable et de la consultation en vue d'une modification en profondeur de la proposition de directive. L'UNSA a d'ailleurs écrit au Président de la République, le 7 janvier, pour l'alerter des dangers que recèle cette proposition de directive.

Même si l'UNSA reconnaît que l'avis formule des critiques pertinentes, elle déplore qu'il n'en tire pas la conclusion qui aurait été logique : une révision d'ensemble de la proposition de directive.

Pour ces raisons, le groupe de l'UNSA a voté contre l'avis.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i> .....	201
<i>Ont voté pour</i> .....	182
<i>Ont voté contre</i> .....	18
<i>S'est abstenu</i> .....	1

#### Le Conseil économique et social a adopté.

#### Ont voté pour : 182

*Groupe de l'agriculture* - MM. Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisgontier, Boisson, Bros, Cartier, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Lemétayer, Lépine, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

*Groupe des associations* – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulier, Mmes Boutrand, Didelot, M. Heyman, Mme Lasnier, M. Le Clézio, Mmes Lugnier, Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérolet.

*Groupe de la CFE-CGC* – Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, M. Decisier, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet, Mme Vagner.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Budin, Fosseppez, Fritsch, Gautier, Grave, Prugue, Thibous, Verdier.

*Groupe des entreprises privées* – Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Roubaud, Salto, Sarkozy, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des entreprises publiques* – MM. Ailleret, Bailly, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Gadonneix, Graff, Mme Idrac.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* – Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

*Groupe de l'outre-mer* - MM. Moustoifa, Omarjee, Paoletti, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aillagon, Baggioni, Begag, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Duquesne, Figeac, Gentilini, de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marcon, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Obadia, Pasty, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama, Steg, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

*Groupe de l'UNAF* – Mme Basset, MM. Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

#### **Ont voté contre : 18**

*Groupe de l'agriculture* - M. Szydowski.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Lemerrier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

#### **S'est abstenu : 1**

*Groupe de l'agriculture* - M. Lucas.