

Rapport spécial

La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficace de la directive sur les services?



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4144-3	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/57419	QJ-AB-16-002-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4143-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/23376	QJ-AB-16-002-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4137-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/498400	QJ-AB-16-002-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Rapport spécial**La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficace de la directive sur les services?**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre IV, présidée par M. Milan Martin Cvikl, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux recettes, à la recherche et aux politiques internes, à la gouvernance économique et financière, ainsi qu'aux institutions et organes de l'Union européenne. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Neven Mates, Membre de la Cour, assisté de: M. Georgios Karakatsanis, chef de cabinet; M. Marko Mrkalj, attaché; M. Paul Stafford, manager principal; M. Wayne Codd, chef de mission; M^{me} Sandra Dreimane et MM. Jurgen Manjé et Wolfgang Stolz, auditeurs.



De gauche à droite: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane et G. Karakatsanis.

Points

Glossaire et abréviations

I-VIII **Synthèse**

1-11 **Introduction**

6-7 **Objectifs de la directive «services»**

8-11 **Rôles et responsabilités**

12-13 **Étendue et approche de l'audit**

14-110 **Observations**

16-42 **Transposition et suivi de la mise en œuvre**

16-18 La Commission a apporté son soutien à la transposition et en a assuré le suivi

19-20 Vingt États membres ont pris du retard dans la transposition

21-27 Les évaluations mutuelles ont représenté une pratique innovante, bien gérée par la Commission et employée également, par la suite, pour d'autres directives

28-29 Une mise en œuvre encore loin d'être réussie

30-32 Des tests de performance ont été réalisés afin d'appréhender le fonctionnement de la législation de l'UE dans des scénarios commerciaux concrets

33-34 Les résultats ont donné lieu à de nouvelles propositions législatives de la Commission

35-36 La Commission aurait pu tirer davantage profit des résultats pour faire systématiquement appliquer la directive «services»

37-42 Évaluation insuffisante de l'impact économique

43-77 **Mise en œuvre**

43-45 Le recours aux outils et au soutien fournis par la Commission pour la mise en œuvre de la directive «services» étant insuffisant, ceux-ci ne sont que partiellement efficaces

46-52 Retards dans la mise en place des guichets uniques et qualité variable d'un État membre à l'autre

53-55 Les points de contact sont difficiles à trouver et peu d'entreprises connaissent leur existence

56-64 Coopération administrative limitée en ce qui concerne la directive «services»

65-71 Les consommateurs continuent à rencontrer des problèmes pour accéder au marché unique des services

- 72-75 Les prestataires de services continuent à pratiquer une discrimination déloyale
- 76-77 Résolution des problèmes
- 78-110 **Application**
- 78-79 La Commission utilise un certain nombre d'outils de mise en œuvre
- 80-85 Solvit est rarement utilisé pour la directive «services»
- 86-93 EU Pilot – Un système précontentieux apprécié des États membres
- 94-99 La Commission a peu recouru aux procédures d'infraction
- 100-101 Le traitement des dossiers d'infraction est trop long
- 102-104 Les plaintes concernant les services font toutes l'objet d'un suivi régulier, mais de longues périodes d'inactivité sont observées au cours des procédures d'infraction
- 105-107 Un seul cas a été porté devant la Cour de justice
- 108-110 Les recommandations par pays ont connu un succès limité

- 111-120 **Conclusions et recommandations**
- 112-114 **Transposition et suivi de la mise en œuvre**
- 115-118 **Mise en œuvre**
- 119-120 **Application**

Réponses de la Commission

Balayage: action de contrôle, à l'échelle de l'Union, des sites de vente en ligne opérant dans des secteurs particuliers.

CHAP: système d'enregistrement des plaintes de la Commission.

CPC: coopération en matière de protection des consommateurs.

CJUE: Cour de justice de l'Union européenne.

DQP: directive sur les qualifications professionnelles.

EU Pilot: ce système vise la coopération entre les États membres et la Commission sur des questions relatives à la conformité de la législation nationale avec le droit de l'UE ou à la bonne application de celui-ci. Il est utilisé à un stade précoce afin d'éviter, si possible, le lancement d'une procédure formelle d'infraction.

IMI: système d'information du marché intérieur.

NACE Rév. 2: nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne.

PIB: produit intérieur brut.

Réseau CEC: Réseau des centres européens des consommateurs.

RPP: recommandations par pays.

SEC: système européen des comptes.

Solvit: mécanisme non contentieux de règlement des différends créé pour aider les citoyens et les entreprises de l'UE qui ont été privés de la possibilité d'exercer leurs droits relevant du marché intérieur européen parce qu'une administration publique d'un autre État membre a mal appliqué la législation relative au marché intérieur.

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

UE: Union européenne.

I Alors que le marché unique des biens est amplement développé sur le plan des échanges au sein de l'UE, il est généralement admis que le marché des services n'a pas atteint son plein potentiel. La directive sur les services couvre des activités de services représentant quelque 46 % du PIB de l'UE, et vise à réduire les obstacles légaux et administratifs, tant pour les prestataires que pour les destinataires des services. Pour ce faire, les États membres doivent transposer la directive en droit national, veiller à une plus grande transparence et mettre en place des procédures simplifiées qui facilitent, pour les entreprises et les consommateurs, la prestation ou la réception de services à l'intérieur du marché unique.

II L'audit de la Cour a été centré sur les actions entreprises par la Commission européenne pour soutenir les États membres et a comporté un examen des mesures d'exécution censées résoudre les problèmes de non-conformité qui entravent le bon fonctionnement du marché unique des services.

III La plupart des États membres n'ont pas transposé la directive en temps voulu dans leur législation nationale. Pourtant, tout au long du processus, la Commission a assuré le suivi des progrès réalisés et soutenu la mise en œuvre de la directive, tant pendant qu'après sa transposition, en organisant le processus d'évaluation mutuelle et en fournissant des orientations lors de réunions régulières des groupes d'experts thématiques.

IV Les évaluations mutuelles et les tests de performance dans des secteurs ciblés se sont avérés utiles pour les États membres, mais ont également montré qu'un nombre significatif d'obstacles persistaient. La Commission ne s'est pas suffisamment préoccupée de ces questions, se montrant notamment peu encline à contester le bien-fondé du critère de «proportionnalité» invoqué par certains États membres pour maintenir des exigences non conformes.

V La Commission n'a pas garanti la mise en œuvre de la directive de manière très efficace. Plusieurs années après la date limite de transposition, fin 2009, des obstacles au marché intérieur des services couverts par la directive subsistent, et la Commission hésite à engager des poursuites judiciaires, en raison non seulement de la longueur de la procédure, mais aussi du manque de solidité de la législation. Il a été recouru à des mécanismes comme Solvit ou EU Pilot pour résoudre les problèmes, mais sans obtenir les résultats rapides dont les entreprises et les destinataires de services ont besoin. Les consommateurs ne jouissent pas encore du degré d'accès au marché intérieur des services visé par la directive.

VI Les avantages économiques potentiels qu'entraînerait la mise en œuvre intégrale de la directive ne sont toujours pas connus, même si des gains de production estimatifs sont souvent avancés pour démontrer l'impact qu'aurait une réduction des obstacles. En l'absence de données suffisamment précises sur les secteurs concernés par la directive, l'impact de cette dernière n'a pas encore pu être quantifié de manière fiable.

VII

La Cour recommande notamment à la Commission de faire appliquer plus fermement la directive:

- en procédant à un suivi des résultats d'exercices tels que l'évaluation mutuelle et les tests de performance afin de remédier à la non-conformité, ainsi qu'en traitant, avec les États membres, les cas les plus importants du point de vue économique;
- en ouvrant un dossier EU Pilot dès que possible lorsqu'un problème est mis en évidence, et en veillant au partage des informations relatives aux solutions trouvées;
- en réduisant autant que possible la longueur des procédures d'infraction;
- en renvoyant devant la Cour de justice les cas importants de défaut de mise en œuvre ou d'application incorrecte.

VIII

Il faudrait par ailleurs:

- que la Commission rédige des orientations en vue de la transposition de la législation et les diffuse le plus rapidement possible après son adoption;
- que la Commission veille à ce que la question des données requises pour évaluer l'impact de toute nouvelle législation soit résolue à un stade précoce de la procédure législative;
- que les États membres respectent les dispositions de la charte relative aux guichets uniques, par exemple en mettant les informations à disposition dans plusieurs langues et en veillant à l'accomplissement de toutes les démarches administratives nécessaires à la prestation de services au-delà des frontières;
- que le législateur introduise une période de statu quo pour la notification d'un projet d'exigence et s'assure qu'il soit publié sur un site web ouvert au public afin de permettre un meilleur accès et un examen dans les délais;
- que, dans le cadre d'une révision du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs, le champ soit élargi de manière à couvrir les dispositions de l'article 20 de la directive «services».

01

La directive relative aux services dans le marché intérieur (ci-après «la directive "services"» ou «la directive») a été adoptée en 2006 dans le but de réduire les obstacles légaux et administratifs, tant pour les prestataires que pour les destinataires des services. Pour ce faire, les États membres doivent transposer la directive en droit national, veiller à une plus grande transparence et mettre en place des procédures simplifiées qui facilitent, pour les entreprises et les consommateurs, la prestation ou l'utilisation de services à l'intérieur du marché unique. La directive couvre des services représentant 46 %¹ du PIB de l'UE. Les pays de l'Union étaient tous tenus de la mettre en œuvre avant la fin de 2009.

02

Les origines de la directive remontent à 1997 avec la présentation du plan d'action en faveur du marché unique², dans lequel la Commission appelle à la suppression des obstacles sectoriels à l'intégration des marchés. Les documents ultérieurs traitaient spécifiquement des services, le propos étant qu'une série d'obstacles au marché intérieur des services «agit comme un frein sur l'économie européenne et sur son potentiel en termes de croissance, de compétitivité et de création d'emplois»³. Ils ont finalement débouché en 2004 sur une proposition de directive sur les services (appelée communément «directive Bolkestein») qui fondait la libre circulation des services sur le principe du pays d'origine. Cela supposait que les prestataires de services ne soient tenus que par la réglementation de l'État membre d'établissement, indépendamment du lieu où l'activité concernée est accomplie. Le principe du pays d'origine a toutefois été abandonné à la demande du Parlement européen⁴. La directive «services»⁵, adoptée en 2006, a introduit quant à elle l'obligation pour les États membres de garantir «le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur [leur] territoire» et celle de ne «pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes» de «non-discrimination», de «nécessité» et de «proportionnalité»⁶.

03

Un certain nombre d'activités économiques sont exemptées du champ d'application de la directive: les services d'intérêt général non économiques, les services financiers, les communications électroniques, les services des agences de travail intérimaire, les soins de santé, les services audiovisuels, les jeux d'argent, les activités participant à l'exercice de l'autorité publique, les services sociaux, les services de sécurité privée, les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, ainsi que la fiscalité. La directive n'affecte pas non plus la législation des États membres en matière de sécurité sociale.

- 1 Document SWD(2014) 131 final du 31 mars 2014 intitulé «Work plan for reporting on national reforms in services markets» (Plan de travail pour les rapports sur les réformes nationales dans les marchés des services).
- 2 Document CSE(97) 1 final du 4 juin 1997: communication de la Commission au Conseil européen – Plan d'action en faveur du marché unique.
- 3 Document COM(2002) 441 final du 30 juillet 2002: rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – L'état du marché intérieur des services.
- 4 Document COM(2013) 547 final du 24 juillet 2013: proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2013/36/UE et 2009/110/CE et abrogeant la directive 2007/64/CE.
- 5 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376 du 27.12.2006, p. 36).
- 6 Article 16, paragraphe 1, de la directive sur les services. En vertu du principe de proportionnalité, l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Introduction

04

Alors que le marché unique des biens est amplement développé sur le plan des échanges au sein de l'UE, il est généralement admis que le marché des services n'a pas atteint son plein potentiel, et qu'il connaît un besoin de croissance souligné par le Parlement européen dans le rapport Corazza Bildt⁷ sur le marché intérieur des services et, plus récemment, dans le rapport Cofferati⁸. La bonne mise en œuvre de la directive pourrait avoir un impact très élevé étant donné l'importance des services dans l'économie européenne.

05

Le délai de transposition était fixé à 2009, mais la Commission a déclaré, dans sa communication du 22 octobre 2013, que «l'Europe n'a pas encore pu concrétiser toutes les ambitions qu'elle nourrit pour le marché unique, notamment dans les domaines essentiels que sont l'économie numérique, l'énergie et les services». En janvier 2014, le Conseil a souligné la nécessité d'une coordination entre la Commission et les États membres pour améliorer la manière dont les règles relatives au marché unique sont transposées, appliquées et imposées⁹.

Objectifs de la directive «services»

06

Une mise en œuvre intégrale de la directive devrait permettre de supprimer les formalités administratives et de simplifier grandement l'établissement des prestataires de services, tant dans leur pays qu'à l'étranger. Elle devrait faciliter la prestation de services transfrontaliers. Pour contribuer à la réalisation de cet objectif, les États membres sont tenus de mettre en place des guichets uniques, censés aider les entreprises en leur fournissant des informations complètes sur les procédures à suivre pour offrir et prester des services, et en leur permettant de remplir les formalités requises en ligne. La directive renforce également les droits des destinataires de services, en particulier ceux des consommateurs, en interdisant toute discrimination fondée sur la nationalité ou sur le lieu de résidence.

07

Parmi les obstacles que la directive doit permettre d'éliminer figurent¹⁰:

- a) les exigences discriminatoires fondées directement ou indirectement sur la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, l'emplacement de leur siège statutaire;
- b) l'interdiction, pour un prestataire, d'avoir un établissement dans plus d'un État membre ou d'être inscrit dans les registres ou dans les ordres ou les associations professionnels de plus d'un État membre;

- 7 Rapport Corazza Bildt sur le marché intérieur des services: état des lieux et prochaines étapes (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//FR>).
- 8 Rapport Cofferati sur la gouvernance du marché unique dans le cadre du semestre européen 2014 (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//FR>).
- 9 «Note on the Commission's 2014 work plan for reporting on national reforms in services markets» (Note sur le programme de travail 2014 de la Commission pour les rapports sur les réformes nationales dans les marchés des services), 5431/14, COMPET 29, MI 51, Conseil de l'UE, Bruxelles, 22 janvier 2014.
- 10 Tels que précisés à l'article 14 de la directive.

- c) l'obligation faite au prestataire d'avoir son établissement principal sur le territoire destinataire;
- d) les conditions de réciprocité avec l'État membre où le prestataire a déjà un établissement;
- e) l'obligation de réussir un test démontrant l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché pour obtenir une autorisation, ou visant à déterminer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité, ou encore à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente;
- f) l'intervention d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans le processus d'octroi des autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions en la matière arrêtées par les autorités compétentes;
- g) la constitution d'une garantie financière, y compris toute obligation de souscrire une police d'assurance auprès d'un prestataire ou d'un organisme établi sur le territoire destinataire;
- h) l'obligation d'avoir été préalablement inscrit pendant une période donnée dans les registres de l'État membre ou d'avoir exercé précédemment l'activité pendant une période donnée sur son territoire.

Rôles et responsabilités

08

La directive définit les rôles et les responsabilités de la Commission et des États membres.

09

Les États membres sont responsables de la transposition de la directive dans leur législation et d'un certain nombre de tâches liées au suivi de la transposition par évaluation mutuelle (voir points 21 à 29), ainsi que de la fourniture d'un appui aux entreprises en installant des guichets uniques. C'est la première fois que les États membres sont légalement tenus de mettre en place de tels services d'administration en ligne et de les rendre accessibles aux utilisateurs transfrontaliers.

10

Solvit est un mécanisme de règlement des différends créé pour aider les citoyens et les entreprises de l'UE qui ont été privés de la possibilité d'exercer leurs droits relevant du marché intérieur européen parce qu'une administration publique d'un autre État membre a mal appliqué la législation relative au marché intérieur. Ce système fonctionne sous la forme d'un réseau de centres Solvit établis au sein de l'administration nationale de chaque État membre. Solvit constitue une alternative pratique à des mécanismes formels de résolution de problèmes, telles les procédures judiciaires nationales ou les plaintes adressées à la Commission européenne.

11

La DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (l'ancienne DG Marché intérieur et services) coordonne la politique de la Commission en ce qui concerne le marché unique européen et s'efforce de supprimer les entraves injustifiées aux échanges, notamment dans le domaine des services et des marchés financiers. Elle est chargée de surveiller la mise en œuvre pratique de la réglementation de l'UE, d'assister les États membres et d'engager des procédures d'infraction lorsque cela s'avère nécessaire.

Étendue et approche de l'audit

12

12

La principale question d'audit de la Cour avait pour but de déterminer si la Commission a assuré une mise en œuvre efficace de la directive. Cette question a été scindée en deux sous-questions:

- a) La Commission a-t-elle assuré un suivi et une évaluation adéquats de la mise en œuvre de la directive?
- b) La Commission a-t-elle suffisamment facilité et surveillé la mise en œuvre de la directive?

13

Il a été procédé à des entretiens et à un examen des dossiers dans les locaux de la Commission. L'audit a également comporté des missions d'information auprès d'une série de ministères concernés, d'organisations professionnelles, de chambres de commerce et d'associations de consommateurs dans sept États membres, dans le but de collecter des informations sur les derniers obstacles aux échanges et sur l'efficacité des mécanismes actuellement en place pour les éliminer. La Cour a sélectionné des États membres connaissant un volume important d'échanges transfrontaliers: l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche, la Slovaquie, la France, les Pays-Bas et le Portugal. Un certain nombre d'organisations européennes ont également été consultées.

14

Après le terme du processus de transposition, en 2009, la Commission s'est efforcée de déterminer les domaines dans lesquels la directive n'avait pas été mise en œuvre, tout en introduisant différents mécanismes afin de réduire les obstacles restants. Pourtant, des obstacles persistent, dont certains sont dus à une formulation trop vague de la directive. La Commission s'est montrée réticente à prendre les mesures qui s'imposaient en cas d'infraction, d'une part en raison du manque de solidité de la base juridique, et d'autre part à cause de la longueur de la procédure légale à l'issue de laquelle le respect de la conformité pourra être assuré (plusieurs années, même si les échanges ont lieu dans les temps).

15

Il n'est pas encore possible d'apprécier dans quelle mesure les avantages économiques escomptés de la directive ont été obtenus. La Commission a certes publié des estimations des bénéfices qui pourraient être tirés de la directive en termes de PIB, mais celles-ci reposaient sur des données approximatives. La Commission n'a pas déployé, avant 2014, d'efforts systématiques pour compiler les données relatives au commerce transfrontalier des services couverts par la directive. Ces données sont d'ailleurs toujours indisponibles en 2015, ce qui empêche d'évaluer la croissance des services transfrontaliers ou l'augmentation de PIB découlant de la mise en œuvre de la directive.

Transposition et suivi de la mise en œuvre

La Commission a apporté son soutien à la transposition et en a assuré le suivi

16

La directive est entrée en vigueur le 28 décembre 2006 et sa date limite de transposition a été fixée au 28 décembre 2009. La transposition a engendré beaucoup de frais pour les États membres, la législation concernée couvrant un grand nombre d'activités économiques, ce qui a justifié que le délai accordé à cet effet dans la directive ne soit pas, comme d'habitude, de deux ans mais bien de trois.

17

La Commission a publié le «Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive "services"», destiné à fournir aux États membres une assistance technique en décrivant des approches adéquates pour la mise en œuvre. Cependant, il n'a été disponible dans toutes les langues que près d'un an après l'adoption de la directive¹¹. Les représentants des États membres visités ont rapporté que le manuel leur était utile, mais que selon eux, il aurait eu un plus grand impact s'il avait été disponible juste après l'entrée en vigueur de la directive. La Commission a en outre donné des conseils aux États membres en effectuant des visites de suivi et en répondant à leurs questions.

11 Les versions linguistiques étaient toutes disponibles sur l'internet en novembre 2007, seule la version anglaise ayant été publiée au 30 juillet 2007.

Observations

18

En prenant part à des travaux bilatéraux et en apportant un soutien aux États membres, la Commission a pris les mesures nécessaires pour suivre l'état d'avancement de la transposition et en a fait rapport au Conseil «Compétitivité». En juin 2012, elle a publié un rapport plus exhaustif sous la forme du paquet «services»¹².

Vingt États membres ont pris du retard dans la transposition

19

Seuls huit États membres¹³ ont respecté le délai fixé pour la transposition. Des lettres de mise en demeure signalant le lancement de procédures d'infraction ont été adressées aux États membres qui n'avaient pas notifié la fin de la transposition. Le 27 octobre 2011, les trois affaires¹⁴ qui n'avaient pu être résolues dans l'intervalle ont été portées devant la Cour de justice européenne. Elles ont cependant été résolues avant d'être entendues par cette dernière. La Grèce a été le dernier État membre à achever la transposition, le 31 mai 2012.

20

La Commission pensait que les guichets uniques (voir points 44 à 55) joueraient un rôle important dans la mise en œuvre de la directive. Elle les a donc privilégiés dans ses rapports sur les progrès des États membres dans la mise en œuvre, en s'appuyant sur sa propre analyse ainsi que sur des études réalisées par des organisations professionnelles. Fin 2009, à l'expiration du délai de transposition, 21 des 27 États membres avaient mis en place une «première génération» de guichets uniques¹⁵, même si ceux-ci ne permettaient pas tous de remplir les formalités administratives en ligne et depuis l'étranger avec la même facilité.

Les évaluations mutuelles ont représenté une pratique innovante, bien gérée par la Commission et employée également, par la suite, pour d'autres directives

21

L'évaluation mutuelle prévue dans la directive consistait pour chaque État membre à évaluer les motifs des exigences nationales imposées aux prestataires de services, puis à faire part de leurs constatations aux autres États membres. Elle avait pour but d'améliorer la compréhension des raisons sous-tendant les exigences en place et d'encourager les États membres à comparer leurs approches en matière de réglementation et à diffuser les meilleures pratiques, en supprimant des exigences qu'ils s'accordent à considérer injustifiées.

12 Document COM(2012) 261 final du 8 juin 2012 intitulé «Un partenariat pour une nouvelle croissance dans les services – 2012-2015» et les documents y afférents.

13 La République tchèque, l'Estonie, la Croatie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas et la Suède.

14 Allemagne (affaire clôturée le 26 janvier 2012), Autriche (affaire clôturée le 26 avril 2012) et Grèce (affaire clôturée le 31 mai 2012).

15 Les guichets uniques de première génération satisfont aux exigences limitées prévues dans la directive. Les guichets uniques de seconde génération ne devraient pas se contenter, selon la charte des guichets uniques, de respecter les obligations de la directive «services», mais ils devraient aller au delà, tant en portée qu'en fonctionnalité.

22

La directive établissait la procédure d'évaluation mutuelle du cadre réglementaire applicable aux activités de services dans les États membres et les conditions correspondantes. Ceux-ci devaient présenter à la Commission, pour le 28 décembre 2009, un rapport contenant des informations sur: i) les régimes d'autorisation, ii) les exigences nationales spécifiques qu'ils entendent maintenir, et iii) les activités pluridisciplinaires. Les États membres devaient prouver la compatibilité des régimes d'autorisation ou des exigences maintenus avec la substance de la directive, justifier en quoi ces exigences satisfaisaient aux critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, et indiquer quels prestataires restaient soumis à ces exigences.

23

La Commission a communiqué aux autres États membres les explications concernant les exigences et leur a accordé six mois pour répondre. Puis, le 28 décembre 2010, la Commission a finalisé un rapport sur le processus d'évaluation mutuelle après avoir coordonné les réponses des États membres, accompagnées le cas échéant de propositions d'initiatives supplémentaires. Elle devait assurer chaque année le suivi de ce processus. À cet effet, elle a d'abord publié, en juin 2012, le paquet «services», puis lancé des initiatives telles qu'un examen par les pairs des exigences en matière de forme juridique, de détention du capital et de tarifs, une évaluation des réglementations nationales en matière d'accès aux professions et d'accès aux assurances ainsi que des ateliers de parties prenantes.

24

L'exercice d'évaluation mutuelle a connu un tel succès en ce qui concerne l'examen de la législation de plusieurs États membres que cette pratique a par la suite été appliquée à d'autres domaines, par exemple la directive révisée sur les qualifications professionnelles.

25

La méthode d'évaluation mutuelle comportait les étapes suivantes¹⁶: autoévaluations par les différents États membres, débats par petits groupes (*clusters*) de cinq États membres et réunions plénières de l'ensemble des États membres. La Commission a noté les progrès réalisés, comme le remplacement de régimes d'autorisation transversaux par des méthodes moins lourdes telles que les déclarations, ou encore l'abolition des régimes sectoriels, des exigences minimales de fonds propres, de l'interdiction de détenir plus d'un établissement, des tarifs obligatoires et des restrictions quantitatives et territoriales¹⁷.

- 16 Document COM(2011) 20 final du 27 janvier 2011 «Vers une amélioration du fonctionnement du marché unique des services – Tirer pleinement profit des résultats du processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive "services"», p. 6.
- 17 Document SEC(2011) 102 final du 27 janvier 2011 – Document de travail de la Commission sur le processus d'évaluation mutuelle de la directive «services», accompagnant le document COM(2011) 20 final, p. 10.

26

Des progrès notables ont été accomplis dans la suppression des obstacles. Selon des fonctionnaires des États membres visités, le processus d'évaluation mutuelle était l'un des éléments phares de la mise en œuvre de la directive, car les États membres devaient collaborer activement à l'examen d'une multitude de dispositions législatives nationales et régionales afin d'évaluer leur compatibilité avec la directive et avec la jurisprudence existante de la Cour de justice européenne.

27

Les États membres visités ont reconnu que la Commission a grandement contribué, sur un plan pratique, à la mise en œuvre de la directive, en organisant des débats par petits groupes dans le cadre de l'évaluation mutuelle et en fournissant des orientations lors des réunions régulières des groupes d'experts thématiques.

Une mise en œuvre encore loin d'être réussie

28

Les rapports sur le processus d'évaluation mutuelle indiquaient que les obstacles n'étaient que partiellement levés. Selon les estimations de la Commission, sur l'ensemble des obstacles que la directive vise à lever dans le cas des groupes professionnels sélectionnés qui ont fait l'objet de l'étude, 10 % ont été entièrement supprimés, 60 % l'ont été partiellement, et 30 % ont été maintenus¹⁸. La mise en œuvre est donc encore loin d'être achevée.

29

Même si les évaluations mutuelles supposaient l'examen coordonné de grandes quantités de dispositions législatives nationales et régionales, les fonctionnaires de plusieurs États membres visités ont mis en doute l'efficacité réelle de cet exercice. Selon eux, la Commission ne s'est guère employée à éliminer les obstacles potentiellement injustifiés qui ont été mis en évidence lors du processus d'évaluation mutuelle. Un groupe de six États membres estimait par ailleurs que la Commission n'avait pas suffisamment contesté le bien-fondé du critère de proportionnalité. Il préconisait la publication d'orientations spécifiques, assorties d'exemples de ce qui est proportionné et de ce qui ne l'est pas. Cela permettrait d'arriver à une interprétation commune de la notion de proportionnalité, et la Commission disposerait ainsi d'une référence lors de l'évaluation des exigences existantes ou nouvelles.

18 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, «The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation» (L'impact économique de la directive «services»: une première évaluation à la suite de la mise en œuvre), *Economic Papers* n° 456, juin 2012, Commission européenne, Bruxelles, p. 30.

Des tests de performance ont été réalisés afin d'appréhender le fonctionnement de la législation de l'UE dans des scénarios commerciaux concrets

30

En 2011 et 2012, la Commission a réalisé des «tests de performance» pour évaluer «la manière dont les différents instruments législatifs de l'UE sont appliqués et fonctionnent sur le terrain»¹⁹ en adoptant le point de vue de différents utilisateurs du marché unique. Pour ce faire, il était nécessaire de tenir compte d'instruments de l'UE autres que la seule directive. La Commission a décidé d'effectuer les tests en partant d'études de cas dans des secteurs commerciaux concrets et pour des activités bien définies.

31

Les États membres ont été invités à fournir des informations sur la manière dont leur législation nationale serait appliquée, dans la pratique, à des prestataires de services potentiels qui souhaiteraient soit créer une entreprise, soit fournir des services transfrontaliers sur leur territoire.

32

Un document de travail des services de la Commission²⁰ a présenté de manière synthétique les résultats des tests de performance pour trois secteurs considérés comme importants pour les échanges transfrontaliers dans l'UE: la construction (6,3 % du PIB), les services commerciaux (11,7 %) et le tourisme (4,4 %).

Les résultats ont donné lieu à de nouvelles propositions législatives de la Commission

33

Les tests ont montré l'existence d'une relation très étroite entre la directive «services» et celle sur les qualifications professionnelles. Pour que quelqu'un soit autorisé à prester des services ou à créer une entreprise transfrontalière, il doit souvent avoir obtenu, au préalable, la reconnaissance de ses qualifications. Les résultats des tests de performance ont incité la Commission à présenter des modifications de la directive sur les qualifications professionnelles et du règlement sur la coopération via le système d'information du marché intérieur (IMI)²¹.

19 Document COM(2011) 20 final, p. 9.

20 Document SWD(2012) 147 final du 8 juin 2012 intitulé «Commission staff working document on the results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)» (document de travail des services de la Commission sur les résultats des tests de performance du marché intérieur des services (construction, services commerciaux et tourisme)).

21 Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI») (JO L 354 du 28.12.2013, p. 132).

Observations

34

Les tests de performance ont permis de mettre en évidence des obstacles dans les dispositions législatives nationales imposant des exigences concernant des structures particulières de détention du capital ou la souscription d'une assurance. Les entreprises devaient souvent adapter leur forme juridique ou leur structure de détention du capital pour être en mesure d'opérer dans un autre État membre par l'intermédiaire d'un établissement secondaire, ce qui est susceptible d'entraîner des frais supplémentaires. Une autre difficulté couramment rencontrée concernait la couverture d'assurance. Dans un grand nombre de cas, l'assurance prise dans l'État membre où une entreprise donnée est établie n'est pas reconnue par celui dans lequel celle-ci souhaite offrir le service, ce qui génère à nouveau des coûts supplémentaires pour le prestataire. Des documents de travail sur ces deux questions ont été publiés en octobre 2013²² et en mars 2014²³.

La Commission aurait pu tirer davantage profit des résultats et faire systématiquement appliquer la directive «services»

35

Les tests de performance ont révélé qu'il reste encore des barrières et des obstacles importants dans les États membres, certains étant communs aux trois secteurs (obstacles transversaux), d'autres spécifiques à l'un d'entre eux.

36

Même si la principale finalité de l'exercice était ailleurs, les conclusions des tests de performance ont confirmé celles de l'évaluation mutuelle, à savoir qu'il reste un grand nombre d'obstacles. La Commission aurait pu s'appuyer sur les résultats pour assurer une application plus systématique de la directive en traitant les questions les plus pertinentes du point de vue économique.

Évaluation insuffisante de l'impact économique

37

La Commission n'a réalisé qu'une évaluation prédictive des avantages économiques de la directive au moment où cette dernière est entrée en vigueur, et ne disposait pas de données économiques suffisamment précises pour pouvoir cibler uniquement les activités concernées par la directive.

- 22 Document SWD(2013) 402 final du 2 octobre 2013 intitulé «Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive» (document de travail des services de la Commission sur les résultats de l'examen par les pairs des exigences en matière de forme juridique, de détention du capital et de tarifs dans le cadre de la directive «services»).
- 23 Document SWD(2014) 130 final du 31 mars 2014 intitulé «Commission Staff Working Document - Access to insurance for services provided in another Member State» (document de travail des services de la Commission sur l'accès aux assurances pour des services fournis dans un autre État membre).

38

En 2012, la Commission a estimé qu'une meilleure mise en œuvre de la directive pourrait faire augmenter le PIB de 1,6 % en sus de la hausse de 0,8 %, considérée comme déjà réalisée²⁴. Pour prédire les effets de la suppression des obstacles, cette étude s'est appuyée sur un modèle économétrique et sur des données concernant les obstacles existant avant la date limite de mise en œuvre (2009), recueillies lors du processus d'évaluation mutuelle, combinées à des données économiques relatives aux secteurs concernés. Il ne s'agissait donc pas d'un exercice ex post visant à quantifier les effets de la mise en œuvre de la directive.

39

La Commission a été obligée de s'appuyer sur des suppositions quant au volume représenté par les secteurs économiques affectés par la directive, étant donné qu'aucune ventilation détaillée ne peut être tirée des sources disponibles, à savoir les comptes nationaux et la balance des paiements.

40

Ce n'est qu'en 2014²⁵ que la Commission a pris l'engagement, auprès du Conseil européen, de renforcer ses outils de suivi en établissant des rapports quantitatifs et qualitatifs plus approfondis sur les réformes sectorielles et nationales relatives aux services. Elle a notamment convenu de recueillir, pour 2012, 2013 et 2014, des données permettant une distinction entre les services relevant de secteurs couverts par la directive et ceux relevant de secteurs exclus par cette dernière. Comme les données ne porteront pas sur la période antérieure à la mise en œuvre de la directive, elles ne permettront pas d'évaluer son effet global.

41

La Commission a présenté au groupe de travail «Comptes nationaux», en mai 2014, un document qui décrivait l'analyse économique dont la directive avait fait l'objet et faisait état des données nécessaires pour réaliser les analyses auxquelles elle s'était engagée à procéder. Elle a souligné, en particulier, la nécessité de disposer de données faisant la distinction entre les activités économiques couvertes par la directive et celles qui ne le sont pas. Elle a observé que la disponibilité actuelle des données limite sérieusement la portée de toute analyse approfondie et de tout rapport sur l'état d'avancement et tenté de trouver une solution au problème des données obsolètes ou manquantes²⁶, qui perdure parfois depuis dix ans.

42

Les membres du groupe de travail «Comptes nationaux» ont accepté de faire droit à des requêtes de la Commission en vue de tenter d'apporter une solution dans des cas spécifiques où ils seraient en mesure de fournir des données susceptibles de ne pas être accessibles au public. Toutefois, aucun engagement n'a été pris pour ce qui est de fournir les données nécessaires à une évaluation correcte de la directive.

24 J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, «The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation» (L'impact économique de la directive «services»: une première évaluation à la suite de la mise en œuvre), *Economic Papers* n° 456, juin 2012, Commission européenne, Bruxelles.

25 «Services: tapping the potential for growth and jobs, Commission contribution to the European Council of 20-21 March 2014» (Services: tirer profit du potentiel de croissance et de création d'emplois, contribution de la Commission au Conseil européen des 20 et 21 mars 2014).

26 Dans le cadre de la ventilation des comptes nationaux en 64 branches conformément à la NACE rév. 2. En vertu des dispositions du programme de transmission du SEC 2010, finalisé récemment, cette ventilation sera désormais présentée par les États membres. Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (JO L 174 du 26.6.2013, p. 1).

Mise en œuvre

Le recours aux outils et au soutien fournis par la Commission pour la mise en œuvre de la directive «services» étant insuffisant, ceux-ci ne sont que partiellement efficaces

43

Un certain nombre d'outils, de services d'information et de mécanismes de coopération ont été soit prévus dans la directive, soit mis en place par la Commission pour faciliter la mise en œuvre intégrale de la directive. Les guichets uniques arrivent en tête des instruments dérivant directement de la directive. D'autres, y compris le système d'information du marché intérieur et le réseau des centres européens des consommateurs, ont également été développés dans l'intention d'améliorer le commerce des services au sein de l'UE. Ces instruments n'ont cependant pas eu l'efficacité escomptée.

44

La directive fait obligation aux États membres de veiller à ce que les guichets uniques permettent aux prestataires de services d'effectuer, par voie électronique et en un seul lieu, toutes les procédures et formalités requises pour obtenir l'autorisation des autorités compétentes. Les États membres doivent également fournir des informations aux fournisseurs et utilisateurs potentiels et faire en sorte que les informations et les services soient «accessibles à distance et par voie électronique»²⁷, et ce dans plusieurs langues communautaires.

45

La mise en place des guichets uniques s'est avérée compliquée, et comme les États membres disposent d'une grande liberté dans le choix de leur approche, ils ont intégré les guichets uniques dans leurs structures administratives de différentes manières.

Retards dans la mise en place des guichets uniques et qualité variable d'un État membre à l'autre

46

À l'expiration du délai de transposition (28 décembre 2009), de nombreux États membres n'avaient toujours pas de guichet unique totalement opérationnel. Afin de les aider, la Commission a créé deux groupes d'experts en sus du groupe d'experts chargé de la mise en œuvre de la directive «services» en général. Le groupe d'experts EUGO s'occupe des guichets uniques en général et porte le nom du réseau de guichets uniques, également utilisé pour lancer un label commun à toute l'Europe (voir **figure 1**). Le groupe d'experts «procédures électroniques» se concentre quant à lui sur des questions plus techniques visant à permettre aux prestataires de services d'effectuer des procédures administratives en ligne.

Figure 1

Logo devant permettre l'identification des sites web de guichets uniques à travers l'Union



47

Les guichets uniques font partie du tableau d'affichage du marché unique mis en place par la Commission et ont fait l'objet de plusieurs études réalisées tant par cette dernière que par diverses organisations externes²⁸. Ces analyses ont montré que les administrations des États membres affichent des ambitions très différentes en ce qui concerne les guichets uniques à mettre en place, et que leurs réalisations étaient par conséquent de qualité variable. Il existe des faiblesses au niveau des langues disponibles pour s'acquitter des formalités administratives, de la convivialité, de l'acceptation des signatures électroniques et de la mesure dans laquelle les guichets fonctionnent vraiment comme des portails d'administration en ligne. La promotion et la visibilité des guichets uniques varient, et ils n'affichent pas tous le logo EUGO créé par la Commission.

48

Comme elle l'avait annoncé dans le paquet «services» de 2012²⁹ et afin de mieux adapter les guichets uniques aux besoins des entreprises, la Commission a élaboré une charte des guichets uniques électroniques relevant de la directive «services» destinée à servir de ligne directrice pour les pays souhaitant développer leurs guichets uniques au-delà du minimum légal. La charte des guichets uniques doit servir de fondement au développement des guichets uniques de seconde génération.

- 28 - «Services Directive implementation survey – The Chambers' perspective on the Points of Single Contact» (Enquête sur la mise en œuvre de la directive «services» – La perspective des chambres sur les guichets uniques), Eurochambres, *Policy Survey*, 7^e édition, janvier 2011;
- «Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies? – Services Directive Implementation Report» (Les guichets uniques facilitent-ils vraiment les choses pour les entreprises européennes? – Rapport sur la mise en œuvre de la directive «services»), BusinessEurope, novembre 2011;
- «The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward» (Fonctionnement et facilité d'utilisation des guichets uniques dans le cadre de la directive «services» – État des lieux et perspectives d'avenir), rapport final élaboré par Deloitte et Touche pour la Commission européenne, direction générale du marché intérieur et des services, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21 janvier 2012;
- J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, «Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business» (Deuxième partie: Évaluer l'impact économique de la mise en place des guichets uniques: une approximation fondée sur l'indicateur *Doing Business*), in «The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation» (L'impact économique de la directive «services»: une première évaluation à la suite de la mise en œuvre), *Economic Papers* n° 456, juin 2012.

29 Document COM(2012) 261 final, p. 13.

49

Elle fournit des orientations aux États membres qui ont la volonté et l'ambition de développer leurs guichets uniques et leur permet de les faire évoluer dans une même direction. Elle peut servir de cadre à des débats sur la manière d'optimiser sa mise en œuvre et l'échange des meilleures pratiques.

50

L'élaboration de la charte par la Commission est une mesure positive à l'intention des entreprises et des particuliers dont les attentes sont bien supérieures aux quelques obligations légales auxquelles sont soumis les guichets uniques.

51

En s'appuyant sur la charte pour tester leurs guichets uniques, les États membres voient clairement en fonction de quels critères les évaluer. D'une part, l'inclusion des critères volontaires aide les États membres nourrissant de grandes ambitions pour leurs guichets à obtenir une appréciation indépendante du niveau auquel ils se situent. D'autre part, cela pourrait encourager les États membres aux ambitions plus modestes à développer les guichets uniques en s'alignant sur la charte.

52

Selon une étude commandée par la Commission³⁰ publiée en 2015 débouchant sur une liste détaillée de recommandations spécifiques, la performance des guichets uniques était médiocre et nécessitait des améliorations considérables.

Les points de contact sont difficiles à trouver et peu d'entreprises connaissent leur existence

53

Pour que les guichets uniques contribuent à renforcer le commerce et la prestation de services transfrontaliers, les entreprises doivent avoir connaissance des informations et des services qu'ils offrent. Une bonne accessibilité en ligne permettrait aux entreprises recherchant des informations ou un soutien d'être dirigées vers les guichets uniques.

30 «The Performance of the Points of Single Contact – An Assessment against the PSC Charter» (La performance des guichets uniques – Évaluation par rapport à la charte des guichets uniques), étude réalisée pour la Commission européenne, DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME, 2015.

54

Or, beaucoup d'organisations consultées par la Cour ont indiqué que les entreprises étaient encore peu nombreuses à avoir connaissance des guichets uniques. Tant les autorités des États membres que les groupements professionnels ont déclaré que la Commission devrait s'attacher davantage à promouvoir les guichets uniques.

55

La Commission justifie cette promotion limitée par un manque de ressources³¹. Selon elle, un effet maximal serait obtenu grâce à des actions ciblées de promotion en ligne, mais les guichets uniques seraient mieux connus si les organisations professionnelles assuraient plus activement leur promotion auprès de leurs membres.

Coopération administrative limitée en ce qui concerne la directive «services»

56

La liberté de recourir à des prestations transfrontalières signifie que les autorités sont confrontées à la difficulté supplémentaire de devoir contrôler des prestataires d'un autre État membre. À cet effet, la directive prévoit une coopération administrative assurée par voie électronique grâce au système IMI (voir **encadré 1**). Cette coopération prend la forme d'une assistance mutuelle en vertu de laquelle un État membre peut demander à un autre de lui fournir des informations, par exemple sur les permis et le respect des normes commerciales, ou de procéder à des contrôles, à des inspections ou à des enquêtes.

31 Par exemple dans le document de travail des services de la Commission (SWD(2012) 148 final du 8 juin 2012) intitulé «Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market» (Informations détaillées sur la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur), p. 20.

Encadré 1

Le système IMI

La directive a fait obligation à la Commission de mettre en place un système électronique d'échange d'informations sur la coopération administrative entre États membres, en tenant compte des systèmes d'information existants. La décision 2009/739/CE de la Commission³² dispose que le système d'information du marché intérieur (IMI) est utilisé à cette fin. Ce système avait déjà été lancé en février 2008 pour venir en appui à la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles³³. À compter de décembre 2009, l'IMI est devenu un instrument d'échange d'informations dans le secteur des services. Depuis lors, le nombre de domaines dans lesquels l'IMI est utilisé est passé à huit: qualifications professionnelles; services; travailleurs détachés; transport routier transfrontalier d'euros en espèces; Solvit; droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers; commerce électronique (projet pilote); licences de conducteur de train (projet pilote).

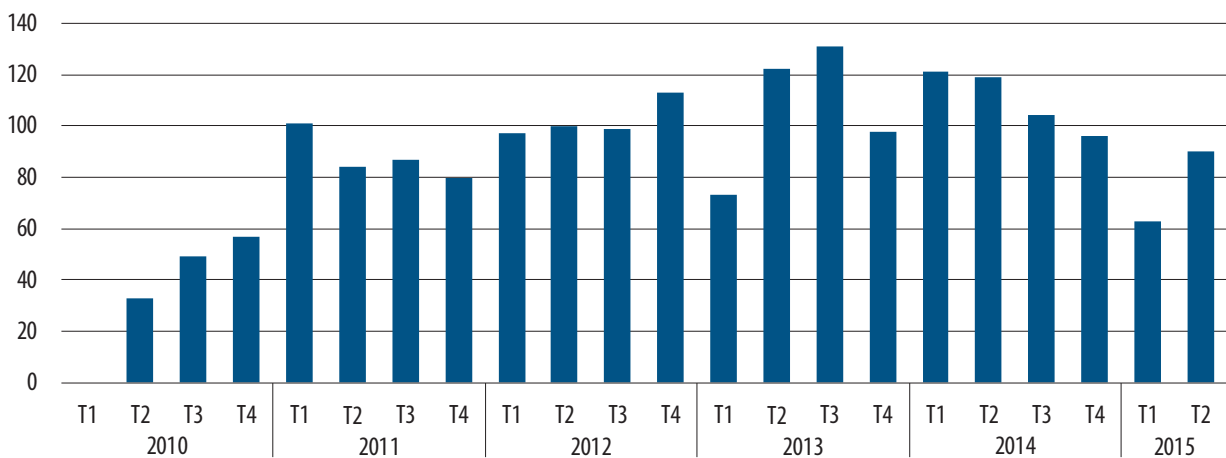
32 JO L 263 du 7.10.2009, p. 32.

33 Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30.9.2005, p. 22).

57

Le nombre de demandes en rapport avec la directive (voir **figure 2**) dépend de facteurs tels que le nombre de prestataires de services s'engageant dans une activité transfrontalière, la législation concernée dans le pays d'accueil, la mesure dans laquelle les autorités compétentes connaissent l'IMI et y sont connectées, ou encore la nécessité de contacter les autorités compétentes d'un autre État membre. Interpréter le nombre de demandes introduites par l'intermédiaire de l'IMI s'avère donc difficile, mais la Commission reconnaît que le système est bien moins utilisé dans le cadre de la directive «services» que dans celui de la directive sur les qualifications professionnelles. Elle a organisé des conférences et des formations afin de stimuler l'utilisation de l'IMI pour des questions relevant de la directive «services».

Figure 2 Nombre total de demandes IMI en rapport avec la directive «services», par trimestre



Sources: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_fr.htm

58

L'IMI sert également d'outil de communication pour le mécanisme d'alerte prévu dans la directive et en vertu duquel les autorités des autres pays doivent être mises en garde contre un prestataire de services particulier pour des raisons de santé, de sécurité ou de protection de l'environnement. Toutefois, les autorités des États membres visités se servent rarement du mécanisme d'alerte, déclarant que la fonction correspondante dans l'IMI est superflue. Au total, trois alertes seulement ont été lancées, dont une par erreur, qui a été retirée.

59

L'IMI, mis en place par la directive «services», permet de notifier les nouvelles exigences nationales en matière de prestation transfrontalière de services et de liberté d'établissement. En septembre 2013, un module de notification a été lancé dans l'IMI pour remplacer les notifications par courriel. Les notifications envoyées via l'IMI sont réceptionnées par la Commission et par les coordonnateurs nationaux IMI dans les États membres, le but étant de les soumettre à un examen par les pairs réalisé par les autres États membres.

60

La procédure de notification n'était pas jugée utile par les administrations des États membres visités. Les critiques portent notamment sur la charge de travail que la procédure fait peser sur leurs autorités, ainsi que sur le manque de clarté des notifications reçues.

61

Au total, 310 notifications³⁴ ont été adressées via l'IMI depuis que le système est utilisé à cette fin. Bien que les notifications constituent une obligation légale, 7 des 31 États membres de l'UE et de l'EEE connectés à l'IMI n'en ont jamais adressé. Le nombre de notifications envoyées par les 24 autres sur une période de 20 mois était compris entre 1 et 73.

62

La notification des nouvelles exigences est une obligation que la directive «services» partage avec la directive 98/34/CE³⁵, qui impose aux États membres de notifier à la Commission, au stade du projet, leurs réglementations techniques relatives aux produits et aux services de la société de l'information. La directive «services» ne prévoit cependant ni la période de statu quo de trois mois³⁶ qui s'applique aux notifications relevant de la directive 98/34/CE avant leur adoption ni la consultation publique dont celles-ci font l'objet. Selon les services de la Commission, la publication des notifications relevant de la directive sur un site internet ouvert est actuellement à l'étude. Plusieurs interlocuteurs dans les États membres ont fait savoir qu'ils seraient favorables à une telle procédure de statu quo.

63

Globalement, le système IMI est modérément, voire peu utilisé dans le cadre de la directive: des demandes d'informations sont introduites, de même que des notifications, mais les alertes et les dérogations dans des cas individuels³⁷ sont rares.

- 34 Chiffres au 1^{er} juin 2015 fournis par la Commission.
- 35 Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO L 204 du 21.7.1998, p. 37).
- 36 L'adoption de la disposition législative nationale est reportée jusqu'à la fin de la période de statu quo.
- 37 Article 18 de la directive: par dérogation à l'article 16, et uniquement dans des circonstances exceptionnelles, un État membre peut prendre, à l'encontre d'un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre, des mesures relatives à la sécurité des services.

64

Étant donné que la directive oblige les États membres à notifier toute nouvelle exigence, utiliser l'IMI à cette fin paraît logique. En tant que plateforme de communication, l'IMI offre la fonctionnalité requise. Intégrer au système une période de statu quo et un site internet public répertoriant les exigences notifiées faciliterait aux parties intéressées l'accès aux notifications et l'examen des nouvelles exigences.

Les consommateurs continuent à rencontrer des problèmes pour accéder au marché unique des services**65**

L'article 20 de la directive dispose que les États membres doivent veiller à ce que les destinataires de services (y compris les consommateurs) ne soient pas soumis à des exigences discriminatoires fondées sur leur nationalité ou leur lieu de résidence, et à ce que l'accès à un service soit exempt de ces mêmes limitations. Parmi les restrictions courantes figure, par exemple, le cas du détaillant multinational en ligne qui ne permet pas à un client d'acheter directement sur un site web mais le redirige sur un magasin en ligne dans son propre pays, où les prix et les conditions peuvent être différents. Dans d'autres cas de non-conformité, un opérateur peut refuser, sans justification, de fournir un produit à un client situé dans un autre pays. La directive permet des «différences dans les conditions d'accès lorsque ces conditions sont directement justifiées par des critères objectifs».

66

La Commission et les États membres ont mis en place un réseau des centres européens des consommateurs (le réseau CEC) destiné à fournir des informations et une assistance aux destinataires de services qui rencontrent des problèmes avec les opérateurs d'autres pays. Les centres de ce réseau, qui rassemble les États membres de l'UE, la Norvège et l'Islande, sont financés conjointement sur le budget de l'Union et sur les fonds nationaux. Chaque État membre abrite un centre qui a pour mission de répondre aux questions des consommateurs, de fournir des conseils sur les voies de recours et de contacter les centres du réseau CEC situés dans d'autres pays le cas échéant.

67

Le réseau a publié un rapport présentant une analyse des plaintes formulées par les consommateurs de janvier 2010 à décembre 2012. Pendant ce laps de temps, le réseau a reçu 222 plaintes relatives à l'article 20. Lors des visites qu'elle a effectuées auprès des CEC et d'autres organismes dans sept États membres, la Cour a réalisé que ce nombre ne rendait pas compte de l'ampleur du problème, puisque selon le CEC/l'État membre, les consommateurs ne sont pas bien informés de leurs droits, et en particulier de ceux qui découlent de la directive. De plus, même lorsque les consommateurs sont conscients qu'il pourrait y avoir infraction, ils considèrent souvent que l'effort nécessaire pour déposer plainte n'en vaut pas la peine du fait de la valeur du service concerné ou parce qu'ils ont besoin d'une solution rapide.

Observations

68

Deux rapports ont été publiés sur l'application des exigences discriminatoires: une étude sur les pratiques commerciales consistant à appliquer des conditions d'accès différentes en raison de la nationalité ou du lieu de résidence du destinataire du service³⁸, et une évaluation par visites mystères du commerce électronique transfrontalier au sein de l'UE³⁹, réalisée par le réseau CEC.

69

La première étude visait à déterminer s'il existait des différences dans le traitement des consommateurs en fonction de la nationalité ou de la résidence. Elle couvrait quatre secteurs: la location de voitures, les téléchargements numériques, la vente en ligne d'appareils électroniques et le tourisme. Selon les conclusions du rapport, il y avait à première vue, pour les quatre secteurs examinés, des éléments probants attestant d'une distinction systématique opérée sur la base de la résidence du client mais pas sur celle de sa nationalité. Cette distinction était particulièrement flagrante dans le cas des services en ligne, avec une redirection automatique sur la base de l'adresse ou l'existence de sites web parallèles en fonction du pays.

70

Selon le rapport, ces différences de traitement pourraient être motivées par des aspects aussi bien légaux ou réglementaires que commerciaux. Parmi les facteurs légaux et réglementaires pourraient figurer, par exemple, les coûts financiers, les coûts de mise en conformité et les différences dans la législation des États membres, tandis que les facteurs commerciaux pourraient comprendre les coûts de transport et de livraison, les frais de commercialisation et la structure de la société, y compris le franchisage.

71

La seconde étude visait à mettre en évidence les obstacles au commerce électronique transfrontalier. Avec l'aide de 17 membres UE du réseau CEC, des tests-achats portant sur 305 opérations transfrontalières en ligne ont été effectués pour 10 catégories significatives de produits⁴⁰. Globalement, les CEC ont indiqué que dans 173 des 305 cas (soit 56 %), des problèmes ont surgi⁴¹ au niveau des conditions contractuelles et des droits des consommateurs, ce qui montre que ces derniers sont toujours confrontés à des obstacles lorsqu'ils souhaitent bénéficier de services transfrontaliers.

38 «Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients», publiée le 7 décembre 2009.

39 «Online cross-border mystery shopping – State of the e-Union», publiée en septembre 2011.

40 Dont des vêtements, articles de sport, biens d'équipement ménager, livres, DVD musicaux, jeux vidéo ou électroniques, logiciels, matériel électronique et produits de soins corporels.

41 Par exemple, difficultés à trouver suffisamment d'opérateurs en ligne disposés à vendre à l'étranger, proportion de livraisons effectuées correctement, offres de livraison gratuite retirées et différences au niveau du montant à prélever sur les cartes de crédit, celles-ci étant ensuite attribuées à des problèmes de «taux de TVA, de dédouanement et de devises». De nombreux opérateurs n'ont pas fourni suffisamment d'informations en ce qui concerne les droits des consommateurs à restituer les marchandises.

Les prestataires de services continuent à pratiquer une discrimination déloyale

72

Alors que l'article 20, paragraphe 2, de la directive dispose que les discriminations doivent être «directement justifiées par des critères objectifs», le considérant 95 offre une échappatoire en faisant état de «raisons objectives qui peuvent varier d'un pays à l'autre, telles que les coûts supplémentaires résultant de la distance ou les caractéristiques techniques de la prestation, ou les différentes conditions du marché, telles qu'une demande plus ou moins forte en fonction de la saison, les différentes périodes de vacances dans les États membres et les prix pratiqués par différents concurrents ou les risques supplémentaires liés à des réglementations différentes de celles de l'État membre d'établissement».

73

Cette disposition a donné lieu à des discriminations injustifiables, comme le montrent les exemples de l'**encadré 2**.

Encadré 2

Pratiques discriminatoires envers les consommateurs

Alors qu'elle réservait sur internet un séjour dans un parc à thème en France, une consommatrice bulgare a sélectionné par erreur le Royaume-Uni comme étant son pays de résidence. Réalisant aussitôt son erreur, elle a alors sélectionné la Bulgarie. Elle s'est ainsi rendu compte que la différence de prix atteignait presque 40 % et qu'elle devait payer 500 euros de plus qu'un consommateur britannique.

Un consommateur allemand en vacances dans une station de ski autrichienne a découvert que les prix des remontées mécaniques étaient bien plus élevés pour les touristes que pour les résidents autrichiens.

Source: «Enhanced Consumer Protection – the Services Directive 2006/123/EC. Analysis of Article 20.2 and Article 21 related consumer complaints reported to ECC-Net between 2010 and 2012» (Une protection des consommateurs renforcée — la directive «services» 2006/123/CE. Une analyse des plaintes en rapport avec l'article 20, paragraphe 2, et l'article 21, transmises au réseau CEC entre 2010 et 2012), p. 20-21.

74

Le rapport du réseau CEC donne un certain nombre d'exemples similaires illustrant ce genre de traitement. Ces pratiques discriminatoires sont plus fréquemment fondées sur la résidence que sur la nationalité et sont souvent appliquées indirectement, sur la base du pays d'émission de la carte de crédit ou sur celle du lieu de livraison.

75

L'article 20, paragraphe 2, s'est également avéré être cause de malaise et d'incertitude pour les entreprises qui ne comprennent pas quelles obligations leur incombent lorsqu'elles vendent à distance à des clients résidant dans d'autres pays. Selon des représentants de détaillants dans les États membres, les orientations fournies jusqu'à présent⁴² n'ont pas permis aux entreprises de déterminer avec assurance ou certitude dans quels cas elles sont tenues d'assurer leurs services au-delà des frontières.

Résolution des problèmes

76

La Commission a adopté une approche thématique pour résoudre les principaux types de problèmes liés aux prestataires de services. Elle s'appuie sur le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) pour procéder à des «balayages», c'est-à-dire à des actions de contrôle, à l'échelle de l'Union, des sites de vente en ligne opérant dans des secteurs particuliers. Des contrôles simultanés et coordonnés sont réalisés afin de mettre au jour des infractions à la législation relative à la protection des consommateurs et d'assurer ensuite l'application de celle-ci. À l'issue de ces enquêtes, les autorités nationales compétentes doivent arrêter des mesures d'exécution appropriées, à savoir contacter les sociétés à propos des irrégularités présumées et les inviter à prendre des mesures correctrices sous peine de poursuites judiciaires. Les secteurs suivants ont fait l'objet de balayages: les compagnies aériennes, le contenu pour téléphones mobiles, le matériel électronique, la vente de billets en ligne, le crédit à la consommation, les contenus numériques et la réservation de voyages en ligne.

77

Selon une évaluation externe⁴³ réalisée en 2012, les secteurs ont tous connu un taux de mise en conformité élevé à l'issue de ces balayages, mais l'impact de ces derniers pourrait être renforcé par davantage de publicité et par des actions de suivi visant à garantir un respect continu de la législation. Malheureusement, les exigences de la directive n'ont pas été spécifiquement intégrées dans les évaluations effectuées dans le cadre de ces exercices car, d'après la Commission, la législation relative à la coopération en matière de protection des consommateurs a été adoptée avant l'entrée en vigueur de la directive. Les évaluateurs externes ont recommandé d'élargir le champ des balayages, mais ont rejeté l'idée d'y inclure la directive, même s'ils reconnaissent que cette dernière garantit aux destinataires de services certains droits, liés par exemple à la non-discrimination, à l'information, à l'assurance responsabilité professionnelle et à la communication commerciale, et que la dimension transfrontalière et la cohérence sont des critères importants à cet égard. Ils estiment toutefois que la directive «services» met l'accent sur les obligations des États membres plutôt que sur les activités des différents prestataires de services et qu'elle couvre en outre des aspects liés aux relations entre entreprises (la notion de «destinataires de services» n'étant pas limitée aux consommateurs), lesquels sont sans rapport avec les objectifs de la coopération en matière de protection des consommateurs, axés sur ces derniers. Cette opinion va à l'encontre des éléments probants présentés dans le rapport du réseau CEC, qui souligne l'effet significatif, sur les consommateurs, du non-respect de la directive.

42 Document de travail des services de la Commission (SWD(2012) 146 final du 8 juin 2012) intitulé «With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market ('the Services Directive')» (Pour des orientations sur l'application de l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (la directive «services»).

43 «(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation» (Évaluation (externe) du règlement relatif à la protection des consommateurs), rapport final du *Consumer Policy Evaluation Consortium* (CPEC), 17 décembre 2012.

Application

La Commission utilise un certain nombre d'outils de mise en œuvre

78

Respecter les dispositions de la directive est essentiel, d'un point de vue tant légal qu'économique. En cas de violation des droits en vigueur dans l'Union, il convient de trouver des solutions rapides et efficaces pour les prestataires et les destinataires de services.

79

La Commission peut engager une procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre qui a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité. Elle a également mis en place EU Pilot, un mécanisme général précontentieux, et Solvit, un mécanisme non contentieux de règlement des différends spécialement conçu pour les questions liées au marché intérieur. En outre, elle peut aborder des questions d'envergure au niveau politique en formulant des recommandations par pays dans le cadre du semestre européen.

Solvit est rarement utilisé pour la directive «services»

80

Solvit est un service gratuit de communication entre États membres, opérant principalement en ligne et fourni par les administrations nationales. Il a été établi en 2001⁴⁴ et mis à jour en 2013⁴⁵. Il apporte des solutions dans une série de situations concrètes concernant notamment: la reconnaissance des qualifications professionnelles, le visa et les droits de séjour, le commerce et les services (entreprises), les véhicules et permis de conduire, les allocations familiales, les droits à pension, le travail à l'étranger, les allocations de chômage, l'assurance maladie, l'accès à l'éducation, les mouvements transfrontaliers de capitaux ou les paiements transfrontaliers, ainsi que les remboursements de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En 2013, la Commission a publié une brochure contenant des exemples de solutions pratiques à des problèmes concrets, obtenues grâce aux centres Solvit.

81

En règle générale, la majeure partie des cas sont résolus avec succès dans un délai moyen de neuf semaines⁴⁶ (pour un délai visé de dix semaines⁴⁷). Habituellement, quelque 1 400 dossiers sont transmis au système chaque année, mais leur nombre est passé à 2 368 en 2014.

44 Recommandation de la Commission du 7 décembre 2001 établissant les principes pour l'utilisation de «Solvit» – le réseau de résolution des problèmes dans le marché intérieur (JO L 331 du 15.12.2001, p. 79).

45 Recommandation de la Commission du 17 septembre 2013 sur les principes régissant Solvit, Bruxelles (C(2013) 5869 final).

46 Recommandation de la Commission sur les principes régissant Solvit (17 septembre 2013), p. 2.

47 http://ec.europa.eu/solvit/index_fr.htm

Les solutions apportées par Solvit

Solvit permet à des touristes d'affréter des yachts allemands en Italie

Une entreprise allemande a frété quatre yachts battant pavillon allemand à des touristes en Italie. L'entrepreneur a été sanctionné par une amende pour avoir omis d'immatriculer ses yachts commerciaux auprès des autorités portuaires locales conformément à des dispositions récentes de la réglementation italienne. Au bout de cinq mois de vains efforts pour obtenir l'immatriculation, l'entrepreneur s'est entendu dire que celle-ci ne serait possible que si l'entreprise était domiciliée en Italie. L'intervention de Solvit a permis d'établir clairement que cette condition n'était pas conforme à la législation de l'UE et que les autorités devaient accepter l'immatriculation auprès de la chambre de commerce allemande. Les quatre yachts ont été immatriculés et des autorisations d'affrètement ont été délivrées.

Problème résolu en 9 semaines.

Solvit garantit un traitement équitable aux agences de rafting en Slovaquie

Des agences de rafting hongroises et slovaques se sont plaintes de ce que seules les agences slovaques avaient un droit d'accès annuel à une rivière précise en Slovaquie, et qu'elles bénéficiaient d'un tarif préférentiel. Les agences étrangères devaient non seulement payer plus, mais aussi aller chaque jour acheter de nouveaux billets. Grâce à Solvit, ces règles discriminatoires ont été modifiées et les agences étrangères peuvent désormais exercer leur activité sur les rivières slovaques aux mêmes conditions que les agences locales. La résolution de l'affaire impliquant une modification des dispositions réglementaires, le délai nécessaire a été supérieur à la moyenne de Solvit.

Problème résolu en 10 mois.

Source: Commission européenne, Solvit – Affaires résolues, 2013.

82

Solvit joue cependant un rôle mineur au regard de la directive. En 2014, seuls 17 des 2 368 dossiers la concernaient (contre 6 en 2013 et 16 en 2012 et en 2011).

83

Les capacités de Solvit en termes de personnel et de moyens techniques sont trop limitées pour permettre le traitement de dossiers complexes⁴⁸. Dans de vastes pays comme l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, les centres Solvit manquent d'effectifs⁴⁹ et le nombre d'employés disposant de compétences juridiques est insuffisant⁵⁰. Cependant, la Commission organise régulièrement des formations sur des questions juridiques pour le personnel des centres Solvit.

48 Rapport de *Nordic Innovation* intitulé «Delivering a stronger Single Market» (Pour un marché unique renforcé), juin 2012, p. 50.

49 Ibidem.

50 M. Kaeding et F. Voskamp, «Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court» (Pour améliorer la mise en œuvre de la législation de l'UE, il ne suffit pas d'engager des poursuites judiciaires contre les États membres), document de travail (2011/w/01 IEAP), p. 10.

Observations

84

La plupart des cas ont été présentés par des particuliers et seuls 20 cas environ par des sociétés, celles-ci disposant généralement d'autres moyens pour résoudre des problèmes survenant lorsqu'elles exercent des activités à l'étranger. Selon une étude réalisée par la Commission en 2011, les entreprises privilégient le recours à des instances formelles pour trouver des solutions.

85

Les solutions apportées par Solvit ne revêtent pas un caractère législatif. Les informations concernant les dossiers présentés et le type de solution apportée ne sont pas accessibles au public et ne sont donc d'aucune utilité pour d'autres parties éventuellement intéressées. De plus, il arrive que des problèmes identiques ne soient pas résolus de la même manière par les différents États membres ou autorités régionales.

EU Pilot – Un système précontentieux apprécié des États membres

86

EU Pilot est un mécanisme confidentiel d'échange d'informations entre la Commission et les États membres. Il a été mis en place par la Commission en 2008 avec 15 États membres volontaires⁵¹ et, en juillet 2013, a été élargi aux 28 États membres. Il est recouru à EU Pilot dans le but de clarifier ou de résoudre des problèmes afin d'éviter, si possible, des procédures d'infraction formelles au titre de l'article 258 du TFUE.

87

La Commission a ouvert, tous domaines confondus, 1 502 dossiers EU Pilot en 2013 et 1 208 en 2014. En début d'année 2015, les dossiers traités en rapport avec la directive s'élevaient à 84.

Le délai moyen nécessaire pour régler un dossier EU Pilot en rapport avec la directive «services» est d'un peu plus de 16 mois

88

La Commission transmet les différents dossiers aux États membres concernés par l'intermédiaire de l'application EU Pilot. Les autorités des États membres disposent d'un délai de dix semaines pour répondre et proposer une solution.

51 La République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, l'Espagne, l'Italie, la Lituanie, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

Observations

89

La Commission publie le taux moyen de réponse des États membres à l'ensemble des lettres EU Pilot dans le délai de 70 jours qu'elle a fixé. Selon le tableau d'affichage du marché unique (situation en juillet 2014)⁵², la plupart des pays étaient indiqués en vert, ce qui signifie qu'ils respectaient le délai. La République tchèque, l'Irlande, l'Espagne, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni étaient classés «jaunes», c'est-à-dire qu'ils n'étaient pas loin de respecter le délai (avec un temps de réponse moyen allant de 71 à 77 jours). Pour la France, par contre, le délai moyen de réponse était de 93 jours. Le temps nécessaire à la Commission n'est pas indiqué dans le tableau d'affichage, mais selon son deuxième rapport d'évaluation sur l'initiative Pilot⁵³, dans lequel elle se fixe également un délai de 70 jours pour évaluer les réponses et prendre une décision quant au suivi à donner, il est en moyenne de 102 jours.

90

Pour la majorité des dossiers EU Pilot en rapport avec la directive, il a fallu procéder à plusieurs échanges de correspondance, ce qui a rallongé le temps nécessaire. La durée moyenne de ces dossiers est de 16,6 mois.

Dans certains cas, la Commission a trop tardé à réagir

91

La Cour a examiné 6 dossiers EU Pilot concernant la directive. Pour cet échantillon, il a fallu entre 5 et 8 mois pour résoudre l'affaire à l'aide d'EU Pilot. En revanche, les dossiers les plus complexes, qui sont passés par la suite au stade de la procédure d'infraction, ont demandé de 9 à 30 mois.

92

Les États membres ont fourni leurs réponses dans les délais. **L'encadré 4** donne néanmoins des exemples de retards au niveau de la procédure EU Pilot.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 Document SEC(2011) 1629/2 du 21 décembre 2011 intitulé «Deuxième rapport concernant l'initiative Pilot».

Exemples de retards au niveau de la procédure EU Pilot

Dans un cas, la Commission, une fois le problème cerné, a mis 16 mois pour envoyer la lettre administrative à l'État membre, et 6 mois de plus pour ouvrir le dossier EU Pilot.

Pour un autre État membre, il a fallu à la Commission près de 20 mois à compter de la réception de la plainte pour lancer EU Pilot.

Un dossier EU Pilot ouvert en 2012 n'est toujours pas clôturé, car il faut encore s'assurer de la mise en œuvre correcte des modifications apportées à la législation.

93

Les informations concernant les dossiers EU Pilot ne sont rendues publiques ni lorsque le dossier est actif, ni lorsqu'il est classé. Par conséquent, même si ces procédures apportent une solution dans un pays donné, elles ne profitent pas à d'autres parties intéressées et ne contribuent pas non plus à la mise en place, au niveau de l'UE, d'une pratique juridique établie dans ce domaine.

La Commission a peu recouru aux procédures d'infraction**94**

Si, après des consultations préliminaires dans le cadre d'EU Pilot, la Commission considère que les règles de l'UE ne sont pas correctement appliquées, elle peut lancer une procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre concerné. La Commission est habilitée à mener cette procédure jusqu'à son terme, y compris, si nécessaire, en portant l'affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne. Elle peut lancer la procédure soit sur la base d'une plainte qu'elle a reçue⁵⁴, soit de sa propre initiative.

95

L'affaire peut être résolue si les informations complémentaires fournies par l'État membre suffisent à convaincre la Commission qu'il n'y a pas infraction, ou si celui-ci se range à l'avis de la Commission et met fin à l'infraction.

96

La Commission a annoncé en 2012, dans le cadre de son paquet «services», qu'elle poursuivrait une politique de «tolérance zéro». Elle a cependant décidé de n'y soumettre qu'un sous-ensemble restreint d'exigences (voir **encadré 5**).

54 Toutes les plaintes, sur quelque sujet que ce soit, y compris celles qui débouchent sur une procédure EU Pilot et/ou d'infraction, sont enregistrées dans CHAP, le système d'enregistrement des plaintes et demandes d'information. CHAP permet notamment d'indiquer dans un champ si la plainte relève de l'article 56 (libre prestation des services) ou de l'article 49 (liberté d'établissement) du TFUE.

«Tolérance zéro» en cas de non-respect des règles

La Commission a décidé d'appliquer sa politique de «tolérance zéro» uniquement en cas de non-respect des obligations ci-après, définies dans la directive «services»:

Tout d'abord, la directive interdit un certain nombre d'exigences discriminatoires et particulièrement contraignantes, énumérées en son article 14.

La directive a ensuite instauré des obligations spécifiques pour simplifier les procédures d'autorisation:

- 1) l'approbation tacite (autrement dit, une absence de réponse de l'administration vaut approbation), prévue en son article 13, paragraphe 4; et
- 2) la validité des autorisations sur tout le territoire national, prévue en son article 10, paragraphe 4.

Par ailleurs, la directive prohibe, en son article 24, les interdictions totales de communications commerciales des professions réglementées.

Les obligations d'établissement rendent impossible la prestation transfrontière de services. Elles figurent parmi les exigences les plus strictes visées à l'article 16, paragraphe 2, de la directive «services» (clause de libre prestation de services), en vertu duquel les États membres ne peuvent pas imposer de telles exigences aux prestataires de services.

Source: Document COM(2012) 261 final intitulé «Un partenariat pour une nouvelle croissance dans les services 2012-2015», p. 4.

97

Cette politique ne vise que les exigences les plus strictes couvertes par la directive. Elle n'est pas appliquée à d'autres obstacles mis en évidence lorsque le bien-fondé du critère de proportionnalité invoqué par les États membres doit être apprécié, voire contesté. La Commission estime qu'elle ne peut se prononcer sur ces cas particuliers, la Cour de justice européenne étant seule habilitée à le faire. Elle hésite cependant à porter l'affaire devant la Cour lorsqu'elle n'est pas absolument certaine que l'arrêt confirmera la violation de la législation.

98

Dans certains cas, la Commission, sur la base de notifications de mesures législatives effectuées via IMI, a fourni des orientations dans le cadre de sa présentation de nouvelles exigences à l'occasion de réunions de groupes d'experts. La politique de «tolérance zéro» n'est toutefois pas appliquée pour ce que la Commission estime être des exigences injustifiées imposées par les États membres.

99

Il n'y a eu que neuf dossiers d'infraction pour non-conformité de la législation nationale avec la directive depuis l'entrée en vigueur de cette dernière. C'est peu par rapport au nombre de problèmes soulevés lors des évaluations mutuelles, des tests de performance et du rapport sur la mise en œuvre (paquet «services»), et en désaccord avec la politique de «tolérance zéro» annoncée par la Commission.

Le traitement des dossiers d'infraction est trop long

100

Selon des données fournies par la Commission, la durée moyenne des 18 affaires en rapport avec la directive «services» en cours au 1^{er} octobre 2014 était de 19,6 mois. Cela dépassait déjà l'objectif de 18 mois que s'était fixé la Commission pour traiter ces dossiers. Fin 2015, environ 15 mois plus tard, 11 de ces affaires étaient toujours pendantes. La Commission ne procède pas systématiquement à la compilation ou à la publication des informations relatives à la durée du traitement des dossiers d'infraction clôturés en rapport avec la directive «services».

101

Outre les 20 cas⁵⁵ de transposition tardive (voir point 19) et les 9 cas de non-conformité (voir point 99), il y a eu 55 cas d'application ou de transposition incorrecte de la directive «services», et 20 infractions similaires en rapport avec l'article 49 (liberté d'établissement) ou l'article 56 (libre prestation des services) du TFUE. Il s'agit de cas dans lesquels la directive a été transposée correctement en droit national, mais où les dispositions légales ont été mal transposées ou appliquées.

Les plaintes concernant les services font toutes l'objet d'un suivi régulier, mais de longues périodes d'inactivité sont observées au cours des procédures d'infraction

102

La Cour a examiné dix dossiers d'infraction relatifs soit à des obstacles mis en évidence lors des visites auprès de la Commission et des États membres, soit à une procédure particulièrement longue.

55 Au 1^{er} avril 2015.

103

Les cas répertoriés dans le système d'enregistrement des plaintes de la Commission (CHAP) ont fait l'objet d'un suivi régulier. Ceux qui concernaient la directive ont été transmis à la DG Marché intérieur et services, qui a alors rédigé une réponse ou ouvert un dossier EU Pilot afin de lancer la procédure d'infraction. Ils ont tous donné lieu à de nombreux échanges entre la Commission et les États membres. Toutefois, après leur lancement, les procédures d'infraction ont subi des retards importants, avec de longues périodes d'inactivité dans certains cas, et les États membres tardaient également à répondre. Dans un cas, par exemple, aucune activité n'a été enregistrée entre février 2012 et mars 2014, et dans un autre, la Commission a cessé toute correspondance de novembre 2012 à mai 2015, même si ensuite, la décision a été arrêtée rapidement.

104

La procédure est certes plus longue que prévu, mais chaque dossier d'infraction clôturé s'est soldé par une modification de la législation de l'État membre concerné, permettant ainsi de remédier au problème mis en évidence. On peut en conclure que toute procédure d'infraction engagée donne lieu à des modifications législatives dans l'État membre. Le nombre de ces procédures reste toutefois extrêmement limité. De plus, bien que la Commission annonce le lancement d'une procédure d'infraction, aucune documentation détaillée n'est mise à disposition du public après la clôture du dossier, ce qui nuit à la transparence de la procédure et à l'établissement d'une pratique juridique commune.

Un seul cas a été porté devant la Cour de justice

105

Lorsque la Commission traduit un État membre devant la Cour de justice, c'est à elle qu'il revient d'apporter la preuve d'une infraction à la législation de l'UE. Si les éléments fournis ne sont pas suffisamment probants, la Cour a la possibilité de rejeter le recours de la Commission en le déclarant irrecevable ou non fondé. La Commission a porté un seul cas d'infraction devant la Cour de justice⁵⁶ sur la base de la directive⁵⁷ (voir **encadré 6**).

56 Affaire C-179/14, Commission/Hongrie, 2012/4083.

57 Articles 14, 15 et 16.

Cas d'infraction porté devant la Cour de justice

La Commission européenne a décidé de traduire la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne afin de contester sa législation relative à l'émission de chèques-repas, de chèques-loisirs et de chèques-vacances. Elle considère que les restrictions introduites par la législation hongroise entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 sont contraires aux principes fondamentaux que sont la liberté d'établissement et la libre prestation des services, inscrits dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (aux articles 49 et 56), ainsi qu'aux dispositions de la directive «services» (directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur).

En 2011, la Hongrie a modifié sa législation relative à l'émission des chèques destinés aux repas (chauds et froids), aux loisirs et aux vacances, accordés par les employeurs à leurs employés, qui sont considérés comme des avantages en nature et, de ce fait, assujettis à des règles plus favorables en matière fiscale et de sécurité sociale. Cette législation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 sans véritable période ou mesure transitoire. Auparavant, l'octroi par les employeurs de chèques pour repas chauds ou froids à leurs employés n'était soumis à aucune condition, pas plus d'ailleurs que la forme de ces chèques.

Cette nouvelle législation a créé un monopole en faveur d'une fondation publique chargée d'émettre les chèques pour repas froids (sous format papier ou électronique) et pour repas chauds (sur papier). De plus, elle impose des conditions très strictes pour l'émission des chèques pour repas chauds, loisirs et vacances, considérés comme des avantages en nature, qui ne peuvent plus être électroniques.

En conséquence, les opérateurs présents sur le marché des chèques pour repas chauds et froids depuis plusieurs années sont désormais exclus du marché des chèques considérés comme des avantages en nature.

La Hongrie n'ayant pas aligné sa législation sur l'avis motivé qui lui a été adressé en novembre 2012, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice. L'affaire était toujours en cours en octobre 2015.

106

Dans les rapports de la Commission, du Parlement européen et d'autres organismes, et en particulier dans le paquet «services» (de juin 2012), les outils de mise en œuvre ont été revus et des recommandations pour l'avenir ont été formulées. Ainsi que la Cour l'a constaté, les États membres visités sont unanimes sur le fait que les cas de non-respect doivent être traités avec rigueur et que des procédures d'infraction doivent être engagées.

107

La Commission n'a pas établi de stratégie systématique pour renforcer le marché unique des services, en particulier dans les domaines couverts par la directive. Les mesures d'exécution existantes ne sont pas toujours axées sur les secteurs les plus importants du point de vue économique, sélectionnés selon une approche fondée sur les risques.

Les recommandations par pays ont connu un succès limité

108

Non contente de recourir aux procédures d'infraction, la Commission tente d'influencer les États membres en intégrant des recommandations concernant la directive «services» dans celles par pays (RPP) formulées dans le cadre du semestre européen. Ces recommandations sont approuvées par le Conseil. La Commission estime que les RPP ont un impact politique supérieur à celui des procédures d'infraction, car elles sont adoptées d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

109

En juin 2014, des questions liées à la concurrence dans le secteur des services ont été introduites dans 14 RPP⁵⁸. La Commission a notamment recommandé au gouvernement français de s'attacher «à supprimer les restrictions injustifiées à l'accès aux professions réglementées et à l'exercice de ces professions, et à réduire les coûts d'entrée et à promouvoir la concurrence dans les services». En 2015, certains progrès ont été relevés à cet égard⁵⁹. Toutefois, dans certains pays, les progrès sont inexistantes, limités, ou les RPP n'ont pas été prises en considération (voir **encadré 7**).

110

Bien que ces RPP soient considérées par la Commission comme ayant un impact politique supérieur à celui des procédures d'infraction, les États membres ne leur donnent pas tous une suite appropriée. Rien ne permet d'affirmer que les RPP agissent plus efficacement sur la suppression des obstacles que les procédures d'infraction.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf

59 Par exemple, certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne les professions réglementées, en particulier les pharmaciens et les opticiens, la promotion de la concurrence dans les services, la réduction des contraintes réglementaires auxquelles est soumis le secteur du commerce de détail avec la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE), qui vise à simplifier la procédure nécessaire à l'implantation d'un commerce de détail, et avec le projet de loi sur l'activité économique, qui donne davantage de compétences à l'autorité de la concurrence.

Les RPP de 2014 ont fait l'objet d'un suivi en 2015, qui a révélé que les progrès étaient limités, voire inexistant

La RPP n° 5 adressée à la Hongrie lui recommandait de s'attacher «à stabiliser le cadre réglementaire et à favoriser la concurrence, notamment en supprimant les barrières dans le secteur des services».

Or, il a été constaté en 2015 que la Hongrie avait peu progressé dans la mise en œuvre de la RPP n° 5 et de la recommandation du Conseil. De fait, aucun progrès n'a été réalisé dans la stabilisation du cadre réglementaire ou dans la promotion de la concurrence, en particulier dans le secteur des services.

La RPP n° 4 adressée à l'Autriche lui recommandait de s'attacher «à supprimer les entraves disproportionnées pour les prestataires de services, y compris en ce qui concerne les exigences liées à la forme juridique et à la participation et pour ce qui est de la création de sociétés de services interdisciplinaires».

L'Autriche n'a pas progressé dans ses réformes pendant la période de référence du rapport, y compris en ce qui concerne les exigences liées à la forme juridique et à la participation, ou encore les activités de services interdisciplinaires. Il n'y a toujours pas eu de révision générale des restrictions existantes.

La RPP n° 6 adressée à l'Espagne lui recommandait de s'attacher «à adopter une réforme ambitieuse des services professionnels et des associations professionnelles avant la fin de 2014, en définissant les professions nécessitant une inscription auprès d'une organisation professionnelle, en révisant les règles relatives aux cotisations et la transparence et la responsabilité des organes professionnels, en ouvrant des activités dont l'accès est limité de manière injustifiée et en préservant l'unité du marché dans l'accès et la fourniture de services professionnels en Espagne; à réduire davantage la durée, le coût et le nombre de procédures nécessaires pour créer une entreprise; à remédier aux restrictions injustifiées à l'ouverture de grandes surfaces commerciales, en particulier par le réexamen des réglementations régionales existantes en matière d'urbanisme».

Aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne l'adoption de la réforme des services professionnels et des associations professionnelles.

Quelques progrès ont été réalisés en vue de réduire davantage la durée, le coût et le nombre de procédures nécessaires pour créer une entreprise.

Conclusions et recommandations

111

La Commission a l'obligation de coordonner la politique relative au marché unique européen et d'œuvrer à la suppression des entraves injustifiées aux échanges dans le domaine des services. Plusieurs années après la date limite de mise en œuvre de la directive «services», des obstacles au marché intérieur des services couverts par la directive subsistent. La Commission a mis en place un certain nombre de mécanismes destinés à mettre au jour les obstacles, créé des structures de soutien pour aider les États membres à réduire ces obstacles et arrêté des mesures alternatives de résolution des conflits. Elle s'est toutefois montrée peu encline à engager des poursuites judiciaires, en raison non seulement de la longueur de la procédure, mais aussi de son manque de confiance dans la force de la législation. Globalement, elle n'a pas garanti la mise en œuvre de la directive de manière très efficace.

Transposition et suivi de la mise en œuvre

112

La plupart des États membres n'ont pas transposé la directive en temps voulu dans leur législation nationale. La Commission a suivi les progrès des États membres et en a fait rapport au Conseil «Compétitivité». Les États membres ont reconnu que la Commission les a grandement aidés, sur un plan pratique, à mettre en œuvre la directive pendant et après la transposition, en organisant des débats de groupe dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle et en fournissant des orientations lors des réunions régulières des groupes d'experts thématiques. Des orientations en matière de transposition ont été publiées sous la forme du *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services»* qui, bien que jugé utile, n'était pas encore disponible au début de la période de trois ans, ce qui a contribué à retarder la transposition complète (voir points 16 à 20).

Recommandation n° 1

La Commission devrait rédiger des orientations en vue de la transposition de la législation et les diffuser le plus rapidement possible après son adoption.

113

Le processus d'évaluation mutuelle, puis les tests de performance, ont montré qu'un nombre significatif d'obstacles persistaient. Selon les États membres, la Commission aurait pu contribuer davantage à éliminer les obstacles potentiellement injustifiés qui ont été mis en évidence lors de ce processus. Par ailleurs, la Commission n'a pas suffisamment contesté le bien-fondé du critère de proportionnalité invoqué par certains États membres. La Commission n'a pas tiré profit des résultats pour assurer une application systématique de la directive en ciblant les questions les plus pertinentes du point de vue économique (voir points 21 à 36).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 2

Les résultats d'exercices tels que l'évaluation mutuelle et les tests de performance devraient faire l'objet d'un suivi afin de remédier à la non-conformité; la Commission et les États membres devraient traiter les cas les plus importants du point de vue économique.

114

Les avantages économiques potentiels qu'entraînerait la mise en œuvre intégrale de la directive ne sont pas connus, même si des gains de production estimatifs sont souvent avancés pour démontrer l'impact qu'aurait une réduction des obstacles. En l'absence de données suffisamment précises sur les secteurs concernés par la directive, l'impact de cette dernière n'a pas encore pu être quantifié de manière fiable. Ce n'est que récemment que la Commission a demandé aux États membres de fournir les ventilations détaillées nécessaires des comptes nationaux (voir points 37 à 42).

Recommandation n° 3

La Commission devrait veiller à ce que la question des données requises pour évaluer l'impact de toute nouvelle législation soit résolue à un stade précoce de la procédure législative.

Mise en œuvre

115

Les guichets uniques sont un élément essentiel de la directive. Leur mise en place a connu des retards et leur qualité varie considérablement d'un État membre à l'autre, certains pays n'affichant pas l'ambition de mieux adapter les guichets uniques aux besoins des entreprises. La Commission a élaboré une charte dans laquelle les États membres sont invités à déployer les efforts importants nécessaires à la réalisation de cet objectif, mais son initiative n'a pas encore produit de résultats satisfaisants (voir points 46 à 52).

116

Les entreprises ne sont pas nombreuses à avoir connaissance des guichets uniques, et ces derniers ne sont pas tous suffisamment visibles (voir points 53 à 55).

Recommandation n° 4

Les États membres devraient respecter les dispositions de la charte relative aux guichets uniques, par exemple en mettant les informations à disposition dans plusieurs langues et en veillant à l'accomplissement de toutes les démarches administratives nécessaires à la prestation de services au-delà des frontières.

Conclusions et recommandations

117

La coopération administrative dans le cadre de la directive «services» pourrait être assurée valablement par le système IMI, mais celui-ci est bien moins utilisé que dans le cadre de la directive sur les qualifications professionnelles, par exemple. L'IMI est également un outil de communication utile pour les notifications obligatoires, mais il est peu employé, les États membres étant mécontents du traitement réservé par la Commission aux notifications qu'elle reçoit, et du manque de clarté des notifications envoyées par d'autres États membres (voir points 56 à 64).

Recommandation n° 5

Le législateur devrait introduire une période de statu quo pour la notification d'un projet d'exigence et s'assurer qu'il soit publié sur un site web ouvert au public afin de permettre un meilleur accès et un examen dans les délais.

118

Il est établi que nombre de consommateurs continuent à rencontrer des problèmes pour accéder au marché unique des services, même s'ils ne déposent pas de plainte formelle. Or, la Commission pourrait proposer d'élargir le champ du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs de manière à ce qu'il couvre les dispositions de l'article 20 de la directive «services» (voir points 65 à 77).

Recommandation n° 6

La Commission devrait modifier l'annexe du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs de manière à y intégrer l'article 20 de la directive «services».

Application

119

Bien qu'EU Pilot soit un précieux outil de coopération entre les États membres et la Commission, les délais d'ouverture des dossiers sont souvent trop longs, et les informations concernant l'issue de ces derniers ne sont pas rendues publiques. Par conséquent, même si EU Pilot apporte une solution dans un cas particulier, celle-ci ne profite pas à d'autres parties intéressées et ne contribue pas non plus à la mise en place, au niveau de l'UE, d'une pratique juridique établie dans ce domaine (voir points 86 à 93).

Recommandation n° 7

La Commission devrait ouvrir un dossier EU Pilot dès qu'un problème a été cerné. Les informations relatives aux problèmes résolus grâce à EU Pilot devraient être diffusées (de manière anonyme, si nécessaire), ce qui contribuerait à diffuser les meilleures pratiques.

120

Malgré la politique de «tolérance zéro», il n'y a eu que neuf dossiers d'infraction pour non-conformité de la législation nationale avec la directive. Leur traitement a été trop long (deux ans en moyenne), et la Cour de justice n'a finalement été saisie que d'une seule affaire d'infraction au titre de la directive «services». La Commission n'a pas de stratégie systématique pour renforcer le marché unique des services, en particulier dans les domaines couverts par la directive. Les mesures d'exécution existantes ne s'appuient pas toujours sur une approche fondée sur les risques pour cibler les secteurs les plus importants du point de vue économique (voir points 94 à 107).

Recommandation n° 8

La Commission devrait réduire autant que possible la longueur des procédures d'infraction. Celles-ci devraient être engagées sur la base d'une approche fondée sur les risques et l'importance économique de la question concernée. Enfin, étant donné que la Commission elle-même est d'avis que la Cour de justice est seule habilitée à trancher dans les cas importants de défaut de mise en œuvre, elle devrait la saisir lorsque cela est nécessaire.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Milan CVIKL, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 3 février 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Synthèse

IV

La Commission a établi ses priorités dans sa communication sur la mise en œuvre de la directive «services» de 2012¹. Dans cette communication, la Commission explique qu'elle se concentre sur le contrôle de l'application mais qu'il ne s'agit pas là de son seul champ d'action. Elle a également défini des secteurs prioritaires et un ensemble d'actions pour les années à venir, notamment un plan d'action pour le commerce de détail, une réforme de la directive sur les qualifications professionnelles et un examen par les pairs portant sur la forme juridique et la détention de capital. Le Conseil européen a salué cet ensemble d'actions dans ses conclusions du 23 octobre 2013. Comme il le souligne, les États membres jouent un rôle central dans la mise en œuvre de la directive «services».

La Commission a ouvert plusieurs dossiers d'infraction au cours du premier semestre de 2015, dans le cadre desquels la proportionnalité d'une mesure nationale devait faire l'objet d'une évaluation. Elle a, par exemple, ouvert 8 dossiers concernant la forme juridique et la détention de capital, ou les tarifs (qui sont des obligations conditionnelles prévues par l'article 15 de la directive «services»). Un certain nombre de dossiers ont également été ouverts sur la base des limites quantitatives ou territoriales (article 15 de la directive «services») ou sur la base de l'article 20, paragraphe 2 (non-discrimination dans l'accès aux services). 10 dossiers EU Pilot ont en outre été ouverts au cours du second semestre de 2015 pour non-conformité à l'article 8 de la directive «services» portant sur les guichets uniques. Une fois encore, une évaluation de la proportionnalité est nécessaire.

V

La Commission engage bel et bien des poursuites judiciaires lorsque c'est nécessaire. Elle a défini ses secteurs prioritaires et a entrepris des actions au sein de ceux-ci.

L'application de la directive repose en partie sur une évaluation de la proportionnalité qui doit être effectuée par les États membres au cas par cas, un fait dont la Commission doit tenir compte (par exemple, les articles 15 et 39 imposent aux États membres d'évaluer certaines exigences). Les actions ne sont donc pas décidées selon le niveau de confiance mais par la base juridique. La durée d'une procédure judiciaire n'a jamais dissuadé la Commission d'ouvrir un dossier d'infraction. En ce qui concerne les obligations inconditionnelles contenues dans la directive, la Commission a agi rapidement et lancé un nombre considérable d'enquêtes de sa propre initiative. Sur les 80 dossiers EU Pilot ouverts en moyenne chaque année, plus de 30 le sont de la propre initiative de la Commission.

1 http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

VI

En ce qui concerne l'impact économique de la directive «services», l'étude de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) reposait sur une évaluation des obstacles dans le secteur des services à deux moments dans le temps: avant l'introduction de la directive et après son introduction (fin 2011). La Commission a en outre actualisé cette étude afin de tenir compte des réformes nationales qui ont eu lieu entre 2012 et 2014 (disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). De plus, des évaluations plus détaillées ont récemment été réalisées sur les obstacles qui subsistent et sur le potentiel économique que représenterait leur suppression dans les secteurs prioritaires des services commerciaux et du commerce de détail. Elles ont été publiées dans les documents de travail sur la stratégie pour le marché unique (voir sections 2.3 et 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII Premier tiret

La Commission a ouvert plus de 30 dossiers (dossiers «tolérance zéro») à la suite des exercices d'évaluation mutuelle de 2013. Elle a ouvert 15 dossiers EU Pilot à l'issue de l'examen par les pairs de 2014 portant sur la forme juridique, la détention de capital et les tarifs. Dans 5 de ces 15 dossiers, une lettre de mise en demeure a été envoyée aux États membres concernés, ce qui représente environ 80 dossiers EU Pilot par an. Il s'agit de l'un des nombres les plus élevés de dossiers ouverts par la Commission pour un seul acte de droit dérivé. Les États membres et la Commission ont déployé des efforts considérables puisque la transposition a nécessité 1 584 actes de législation nationale, soit le nombre de mesures de transposition le plus élevé jamais exigé pour un seul acte de droit dérivé de l'Union.

VII Deuxième tiret

EU Pilot est un système grâce auquel la Commission et les États membres peuvent discuter, à un stade précoce, des infractions potentielles au droit de l'Union. Ces discussions sont protégées par la confidentialité: la Commission n'indique pas si un dossier EU Pilot sur un sujet particulier est ou a été ouvert à l'encontre d'un État membre précis. La Commission échange des bonnes pratiques avec les États membres concernant l'application du droit de l'Union, y compris pour le fonctionnement d'EU Pilot, via des forums spécialisés. Elle publie des informations agrégées sur EU Pilot dans le Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union (COM(2015) 329). Si la Commission venait à publier des informations spécifiques sur un dossier EU Pilot, elle devrait respecter, au cas par cas, ses obligations en matière de confidentialité vis-à-vis des États membres. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a déjà confirmé la pratique de la Commission consistant à traiter les enquêtes EU Pilot en cours de manière confidentielle (arrêts Petrie (affaire T-191/99), Spirlea (affaire T-306/12) et ClientEarth/Commission (T-424/14 et T-425/14)). Ces arrêts ont été rendus dans le cadre de demandes d'accès à des documents formulées par des tiers extérieurs. En conséquence, la Commission estime que sa politique de diffusion actuelle assure un équilibre adéquat entre la nécessité de promouvoir les bonnes pratiques en matière d'application du droit de l'Union et le respect de la confidentialité vis-à-vis des États membres. Elle s'engage à diffuser des informations agrégées sur EU Pilot.

VII Troisième tiret

La Commission estime que l'objectif de la procédure d'infraction est de mettre fin à une violation du droit de l'Union et de garantir la conformité au stade le plus précoce possible. Elle s'engage à limiter autant que possible le temps nécessaire pour atteindre cet objectif. La manière la plus efficace d'atteindre cet objectif n'est cependant pas toujours liée à la célérité de la procédure d'infraction. En effet, poursuivre cette procédure sans tenir compte de situations contingentes peut parfois s'avérer contre-productif.

VII Quatrième tiret

Le fait que des affaires n'aient pas été portées devant la Cour de justice ne signifie pas nécessairement que la Commission n'a pas pris de mesures contre les infractions. Cela signifie plutôt que la conformité a été obtenue avant le renvoi devant la Cour. L'objectif de la procédure d'infraction est d'obtenir la conformité au stade le plus précoce possible. Dans ce contexte, l'outil EU Pilot est un instrument efficace de résolution des problèmes avant l'ouverture d'une procédure d'infraction formelle et, finalement, le renvoi devant la Cour de justice, s'il y a lieu. De manière générale, après l'introduction d'EU Pilot, le nombre de procédures d'infraction et, partant, de renvois devant la Cour de justice, a considérablement baissé. Comme il est mentionné dans la réponse, cette affirmation est valable pour la procédure d'infraction en général.

VIII Premier tiret

La Commission aide les États membres à mettre en œuvre le droit de l'Union grâce à un large éventail d'outils permettant de favoriser la conformité (plans de mise en œuvre pour les initiatives législatives majeures, réseaux et réunions de comités d'experts, orientations). Le paquet «mieux légiférer», adopté en mai 2015, a confirmé le soutien apporté par la Commission aux États membres lors de la mise en œuvre (lignes directrices «mieux légiférer», pages 33-35). À cet égard, toutes les propositions de directives importantes sont accompagnées de plans de mise en œuvre qui décrivent les défis posés par cette dernière et les mesures de soutien pertinentes qui doivent être prises par la Commission.

Le manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services» a été publié 7 mois après l'adoption de celle-ci et 29 mois avant la date limite de transposition. Des consultations et des discussions approfondies ayant eu lieu avec les États membres avant la publication du manuel, ces derniers en connaissaient le contenu à l'avance. Publier le manuel sans une consultation en bonne et due forme aurait posé bien davantage de problèmes que le retard de sa publication.

VIII Deuxième tiret

Selon le nouveau programme «Mieux légiférer», la Commission améliore son approche de l'évaluation, afin d'étoffer la base de connaissances sur laquelle reposent toutes les propositions de législation, sans remettre en cause les décisions politiques. Elle a ouvert son processus décisionnel au regard et aux contributions du public, grâce à un portail internet qui permet de suivre les initiatives et les nouvelles consultations publiques lorsque la Commission procède à une évaluation des politiques existantes ou envisage de nouvelles propositions.

VIII Quatrième tiret

Dans sa stratégie pour le marché unique des biens et des services du 28 octobre 2015, la Commission a annoncé plusieurs actions visant à améliorer les effets de la directive «services», notamment une réforme de la procédure de notification. Elle envisage plusieurs options législatives, notamment des éléments tels qu'une période de statu quo ou l'accès des parties prenantes aux notifications, pour une plus grande transparence. La stratégie pour le marché unique souligne le fait que l'information sur un site internet accessible au public n'existe pas encore. Une proposition en la matière est prévue pour 2016.

VIII Cinquième tiret

La stratégie pour le marché unique annonce une révision dans ce sens de la législation en matière de protection du consommateur ainsi qu'une législation créant un cadre plus précis qui ira au-delà de l'article 20 de la directive «services».

Introduction

11

La Commission note que la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (GROW) résulte de la fusion des anciennes DG Marché intérieur et services (MARKT) et Entreprises et industrie (ENTR).

Observations

14

La Commission a recensé les domaines dans lesquels la directive n'avait pas été mise en œuvre et elle a pris les mesures nécessaires, par exemple la politique de tolérance zéro et les dossiers relatifs à la forme juridique, à la détention de capital et aux tarifs. Il incombe aux États membres de recenser les restrictions et les obstacles présents sur leur territoire.

La Commission a jugé utile d'appliquer l'outil EU Pilot de manière systématique afin d'éviter des procédures judiciaires interminables et d'obtenir rapidement des États membres qu'ils se conforment à la directive.

Certaines dispositions importantes de la directive nécessitent que l'État membre réalise une évaluation de la proportionnalité au cas par cas; la Commission doit tenir compte de cet élément et veiller à ne pas aller au-delà de la portée de la directive «services».

15

En ce qui concerne l'impact économique de la directive «services», l'étude de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) reposait sur une évaluation des obstacles existant dans le secteur des services à deux moments dans le temps: avant l'introduction de la directive et après son introduction (fin 2011).

La Commission a actualisé cette étude afin de tenir compte des réformes nationales qui ont eu lieu entre 2012 et 2014 (disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). De plus, des évaluations plus détaillées ont récemment été réalisées sur les obstacles qui subsistent et sur le potentiel économique que représenterait leur suppression dans les secteurs prioritaires des services commerciaux et du commerce de détail. Elles ont été publiées dans le document de travail sur la stratégie pour le marché unique (voir sections 2.3 et 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

Le manuel a été publié 7 mois après l'adoption de la directive «services» et 29 mois avant la date limite de transposition. Des consultations et des discussions approfondies ayant eu lieu avec les États membres avant la publication du manuel, ces derniers en connaissaient le contenu à l'avance. Publier le manuel sans une consultation en bonne et due forme aurait posé bien davantage de problèmes que le léger retard de sa publication.

28

La Commission estime que davantage devrait être fait pour améliorer la mise en œuvre ambitieuse de la directive «services». En 2015, ses services ont réalisé un suivi de l'évaluation de 2012 pour examiner les progrès enregistrés entre 2012 et 2014. L'exercice a révélé que les mesures adoptées pendant cette période n'apporteront que 0,1 % au PIB de l'Union (sur les 1,8 % potentiels identifiés par l'étude de 2012).

La Commission estime qu'il y a lieu d'adopter des mesures additionnelles afin de réduire encore les restrictions relatives à la forme juridique, comme l'ont montré les recommandations adressées à chaque pays dans le cadre du semestre européen et comme l'a fait récemment la Commission au moyen d'actions ciblant ces restrictions dans plusieurs États membres.

29

La Commission a établi ses priorités dans sa communication sur la mise en œuvre de la directive «services» de 2012². Dans cette communication, elle explique qu'elle se concentre sur le contrôle de l'application mais qu'il ne s'agit pas là de son seul champ d'action. Elle a également défini des secteurs prioritaires et un ensemble d'actions pour les années à venir, notamment un plan d'action pour le commerce de détail, une réforme de la directive sur les qualifications professionnelles et un examen par les pairs portant sur la forme juridique et la détention de capital. Le Conseil européen a salué cet ensemble d'actions dans ses conclusions du 23 octobre 2013. Comme il le souligne, les États membres jouent un rôle central dans la mise en œuvre de la directive «services».

Au cours de l'été 2012, la Commission a contacté les États membres et les a interrogés sur la manière dont ils comp- taient supprimer les infractions manifestes (dossiers «tolérance zéro»).

36

Les tests de performance ne visaient pas à recenser les obstacles incompatibles avec la directive «services». À la suite des tests de performance, la directive sur les qualifications professionnelles a été modifiée en 2013 (voir proposition initiale COM(2011) 883 final, section 4.11, et communication de la Commission de 2011 COM(2011) 20, section 4.2) et la directive concernant les voyages à forfait modifiée était en cours d'adoption en 2015 (voir proposition initiale de la Commission COM(2013) 512, section 1.4).

37

Une évaluation détaillée des réformes entreprises par les États membres depuis l'introduction de la directive «ser- vices» jusqu'à fin 2011 et de leur impact économique potentiel a été publiée en 2012.

Cette étude (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) explique en détail les données économiques utilisées pour réaliser l'évaluation, ainsi que leurs sources (voir les pages 19-20 et 67-68). Certaines données peuvent manquer ou être indisponibles pour un ou plusieurs États membres. Il s'agit toutefois d'un problème très fréquemment rencontré dans tous les types d'étude économique ou d'analyse économétrique.

38

Voir la réponse de la Commission au point 15.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

39

Voir la réponse de la Commission aux points 37 et 38.

40

Voir la réponse de la Commission aux points 37 à 39.

Réponse commune aux points 41 et 42

La Commission a lancé une initiative pour que les données relatives aux comptes nationaux publiées par Eurostat soient plus complètes et soumises plus rapidement. Cependant, il existe plusieurs autres types de statistiques portant sur les secteurs des services (par exemple les statistiques structurelles sur les entreprises, publiées par Eurostat) qui permettent d'analyser en profondeur les marchés de services.

43

En ce qui concerne les services d'information ou les mécanismes de coopération, la directive «services» ne prévoit que des guichets uniques. Pour ce qui a trait à l'utilisation de l'IMI, plus de 6 000 autorités compétentes sont enregistrées dans le système pour le domaine des services. Le nombre d'échanges d'informations entre les autorités demeure relativement bas car les États membres sous-estiment le potentiel du système (et ne connaissent pas les obligations légales découlant de la directive «services», tout particulièrement au niveau local).

Le réseau des centres européens des consommateurs n'a pas été créé aux fins de la directive «services». Il est responsable d'un vaste éventail d'activités. L'un de ses rôles principaux consiste à défendre les droits des consommateurs dans un contexte transfrontalier. Les centres européens des consommateurs participent également, dans la limite de leurs ressources, à la défense des droits des consommateurs conférés par la directive «services».

46

Il incombe aux États membres de mettre en place les guichets uniques et d'en assurer le bon fonctionnement. La Commission a apporté son soutien tout au long de ce processus, par le biais de deux groupes d'experts:

- EUGO – ce groupe constituait une plateforme d'échange des bonnes pratiques et a organisé un exercice de comparaison afin de fournir aux États membres des informations sur leurs performances et les améliorations nécessaires (organisé chaque année via des études comparatives ou des tests auprès des utilisateurs),
- le groupe d'experts «procédures électroniques» – ce groupe a été mis en place pour discuter des questions liées à l'interopérabilité des procédures électroniques et des outils spécifiques fournis par la Commission afin de faciliter le respect des obligations prévues à l'article 8 de la directive «services». Ce sous-groupe technique n'existe plus. Les questions relatives aux procédures électroniques sont désormais traitées dans le cadre du règlement (UE) n° 910/2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (règlement eIDAS).

47

Le tableau d'affichage du marché unique permet d'établir des rapports annuels sur les performances des guichets uniques. Ces rapports reposent sur les études externes mentionnées par la Cour ainsi que sur les tests auprès des utilisateurs réalisés par la Commission en collaboration avec les États membres. Des tels tests ont été réalisés conjointement avec les États membres en 2011, 2013 et 2015. En 2013, la Commission a également fait participer des entreprises (via le réseau Entreprise Europe, Eurochambres et Business Europe) aux tests. Elle n'a pas poursuivi l'opération en 2015, car des tests auprès des entreprises étaient réalisés par le prestataire externe dans le cadre de l'étude.

51

La Commission continuera à soutenir les États membres en donnant des orientations et en leur adressant des recommandations fondées sur les bonnes pratiques.

52

Suite à la récente étude sur les guichets uniques, la Commission a décidé d'ouvrir 10 enquêtes EU Pilot contre 10 États membres. Ces enquêtes sont actuellement en cours (décembre 2015).

54

Le réseau EUGO a été créé pour coordonner les actions des autorités régissant les guichets uniques, ce qui a permis de faire mieux connaître aux entrepreneurs et aux entreprises les modes d'obtention d'informations détaillées sur la façon de faire des affaires à l'étranger et de remplir des formalités administratives pour la création d'une entreprise ou la prestation de services dans un cadre transfrontalier.

55

La Commission a œuvré pour élargir l'accès aux guichets uniques, en améliorant par exemple la signalisation à partir du site internet L'Europe est à vous – Entreprises. Dans le cadre du programme COSME, elle a proposé de financer des projets transfrontaliers destinés à faire mieux connaître les guichets uniques, en insistant particulièrement sur les activités en ligne.

60

La clarté et la qualité des notifications envoyées via l'IMI, concernant notamment les évaluations de proportionnalité des législations nationales requises par la directive «services», varient selon l'État membre notifiant. Afin de faciliter l'évaluation des notifications, la Commission fournit une traduction en langue anglaise à tous les États membres et la diffuse dans le système IMI.

Il convient de noter que, la directive «services» n'imposant pas de notifier les projets de mesure, les mesures notifiées sont déjà adoptées dans la majorité des cas. Dès lors, le seul outil utile dont la Commission dispose pour s'attaquer à ces mesures est la procédure d'infraction, alors que son action serait bien plus efficace au stade de projet. Dans le cadre de la stratégie pour le marché unique, la Commission a annoncé une initiative législative qui traitera ces problèmes.

61

La Commission a connaissance du fait que plusieurs exigences qui auraient dû être notifiées par les États membres ne l'ont pas été. Contrairement au régime institué par la directive «transparence» (ex 98/34/CE, actuellement 2015/1535/UE), complété par la jurisprudence de la CJUE (affaire C-194/94, CIA Security), qui énonce que les mesures nationales non notifiées ne sont pas applicables, la directive «services» ne prévoit aucune sanction de ce genre. La Commission envisage d'intégrer dans le cadre de son action législative en vertu de la stratégie pour le marché unique une disposition qui permettrait d'annuler une exigence non notifiée, ce qui devrait encourager les États membres à procéder aux notifications.

62

Bien que les directives «services» et «transparence» imposent toutes deux l'obligation de notifier les exigences nouvelles, la directive «services» ne contient aucune obligation de notifier les projets de mesures et n'introduit aucune période de statu quo, ce qui limite sérieusement la possibilité d'intervention de la Commission. Les chiffres montrent que la grande majorité des mesures notifiées ont déjà été adoptées par les États membres. De plus, les notifications réalisées en application de la directive «services» ne sont pas transparentes pour les parties intéressées, ni pour le monde des affaires en général; il leur est donc impossible d'exprimer leurs réactions face aux projets de mesures. Afin d'améliorer la procédure de notification pour les services, la Commission envisage plusieurs options législatives, comprenant des éléments tels qu'une période de statu quo ou l'accès des parties prenantes aux notifications, afin de garantir une plus grande transparence. La diffusion d'informations sur un site internet accessible au public pourrait constituer un moyen d'assurer cette transparence.

66

Un certain nombre de centres européens des consommateurs (CEC) disposent d'un guichet relevant de la directive «services», mais les activités de ces guichets sont séparées de celles des CEC, qui sont des structures cofinancées par la Commission européenne et les États membres destinées à aider les consommateurs qui rencontrent des problèmes lors de leurs achats transfrontaliers.

67

Au niveau de l'Union, des brochures ont été publiées afin de mieux informer les consommateurs, notamment la brochure *Acheter des services partout dans l'UE*³, qui leur donne des indications claires sur leurs droits. Les plus gros efforts d'information doivent néanmoins être accomplis au niveau national, afin de tenir compte des besoins spécifiques des citoyens des différents États membres en matière de communication.

Les 222 plaintes liées à l'article 20 rapportées par les CEC ne représentent qu'une partie des plaintes des consommateurs puisque celles-ci ne sont pas toutes adressées aux CEC mais peuvent être déposées auprès des autorités nationales, des associations de consommateurs ou de la Commission (par exemple, environ 1 000 plaintes ont été formulées directement auprès du service « L'Europe vous conseille »).

75

Le guide de la Commission de 2012 n'a pas été efficace pour apporter une sécurité juridique aux commerçants et consommateurs ou pour clarifier les dispositions de l'article 20, point 2. Il est donc nécessaire de prendre davantage de mesures pour que ces principes produisent leurs effets et d'élaborer des règles concrètes pour lutter contre les discriminations fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence des acteurs du marché. Dans sa stratégie pour le marché unique, la Commission annonçait qu'elle adopterait des mesures législatives en vue de lutter contre les différences de traitement non justifiées des consommateurs en fonction de leur lieu de résidence ou de leur nationalité en matière d'accès, de prix ou d'autres conditions de vente. Cela implique notamment d'identifier et d'interdire des formes spécifiques de discrimination basées sur la résidence qui ne sont pas justifiées par des facteurs objectifs et vérifiables.

76

Des «balayages» sont réalisés en vertu de l'article 9 du règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (CPC), lequel comporte une annexe détaillant le droit matériel concerné. À l'heure actuelle, la directive «services» ne figure pas dans cette annexe et il n'est donc pas possible de réaliser ces actions de contrôle pour vérifier si les entreprises respectent les dispositions relatives aux consommateurs contenues dans la directive (par exemple l'article 20). Dans le cadre de la stratégie pour le marché unique, l'objectif est d'inclure l'article 20 dans l'annexe du règlement CPC. Il serait dès lors soumis à l'ensemble des dispositions prévues par le règlement: non seulement à celles relatives aux «balayages» (article 9) mais aussi aux dispositions générales, comme les demandes d'assistance mutuelle (articles 6 à 8).

3 <http://bookshop.europa.eu/fr/acheter-des-services-partout-dans-l-ue-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

77

L'évaluation externe recommande en effet d'élargir le champ des «balayages», car ils constituent de puissants outils d'exécution. Cet aspect est pris en compte dans l'examen du règlement CPC puisque l'une des mesures qui sera proposée vise à améliorer l'efficacité des actions coordonnées (au titre de l'article 9 du règlement) telles que les «balayages». L'évaluation externe a établi une différence claire entre le cadre actuel du règlement CPC et les objectifs à atteindre pour renforcer ses mécanismes de coopération proprement dits et la portée de son annexe. Étant donné que l'annexe du règlement CPC ne comprend actuellement aucune des dispositions de la directive «services», il n'existe aucune recommandation spécifique concernant les «balayages» en lien avec la directive.

En ce qui concerne la portée de l'annexe, l'évaluation externe ne recommande pas de tenir compte de l'intégralité de la directive «services», pour les raisons mentionnées par la Cour et copiées du rapport de l'évaluation externe. Toutefois, lors de la préparation de l'analyse du règlement CPC, l'appréciation de l'évaluation externe portant sur l'importante dimension transfrontalière de cette directive a été prise en compte et la Commission entend proposer d'inclure l'article 20 uniquement (comme il est expliqué dans la réponse de la Commission au point 76).

82

Les problèmes de mise en œuvre liés à la directive «services» sont bien souvent des problèmes structurels liés au règlement et non à des manquements administratifs. Cela étant dit, la stratégie pour le marché unique prévoit de renforcer Solvit afin de pouvoir résoudre davantage de problèmes structurels et de problèmes ne revêtant pas nécessairement une dimension transfrontalière.

83

La Commission participe au fonctionnement de Solvit:

- a) en organisant régulièrement des formations et des événements de réseau, en collaboration avec les centres Solvit nationaux;
- b) en rédigeant et en mettant à jour le manuel de traitement des affaires Solvit, en collaboration avec les centres Solvit nationaux;
- c) en fournissant une aide au traitement des affaires, sur demande des centres Solvit. Dans les cas complexes, cette assistance peut comprendre une aide juridique informelle;
- d) en gérant et en alimentant la base de données Solvit et une interface publique, et en apportant une formation et une documentation spécifiques destinées à faciliter son utilisation par les centres Solvit ;
- e) en surveillant la qualité et les performances des centres Solvit et les affaires qu'ils traitent;
- f) en assurant une bonne articulation du traitement des plaintes et de Solvit ;
- g) en informant les centres Solvit, à leur demande, de la suite donnée par la Commission aux affaires non résolues, lorsqu'une plainte lui a été adressée.

89

EU Pilot est avant tout un outil visant à obtenir la conformité des États membres et à éviter l'ouverture d'une procédure d'infraction. Une analyse poussée et un dialogue continu sont nécessaires à cette fin.

90

Un dossier dure 16,6 mois à compter de l'enregistrement de la première plainte. La durée moyenne d'un dossier dans EU Pilot est donc de 11 mois.

Encadré 4 – Exemples de retards au niveau de la procédure EU Pilot

La Commission a ouvert un dossier EU Pilot en novembre 2012 et a envoyé une lettre de mise en demeure (la première étape de la procédure d'infraction) en octobre 2013. L'étape EU Pilot a donc duré seulement 11 mois.

Le troisième dossier a été ouvert en mars 2012 et clôturé en mai 2013, pour être traité dans le cadre de la procédure d'infraction. Le léger retard de clôture du dossier EU Pilot s'explique par le fait que la Commission a présenté une demande d'informations complémentaires en février 2013.

93

EU Pilot est un système grâce auquel la Commission et les États membres peuvent discuter, à un stade précoce, des infractions potentielles au droit de l'Union. Il constitue une phase de dialogue informel mais structuré entre la Commission et l'État membre concerné, dont l'objectif est de trouver rapidement des solutions et d'éviter de recourir aux procédures d'infraction formelles. Si ce dialogue bilatéral aboutit à une conclusion satisfaisante, le dossier EU Pilot est clos. Si, au contraire, une violation potentielle du droit de l'Union a été détectée mais qu'aucune solution n'a pu être trouvée à ce stade précoce, la Commission peut ouvrir une procédure d'infraction (par l'envoi d'une lettre de mise en demeure à l'État membre). Ce dialogue est protégé par la confidentialité. La Commission n'indique pas si un dossier EU Pilot sur un sujet particulier est ou a été ouvert à l'encontre d'un État membre précis. La Commission échange des bonnes pratiques avec les États membres concernant l'application du droit de l'Union, y compris pour le fonctionnement d'EU Pilot, via des forums spécialisés. Elle publie des informations sur les affaires d'infraction, c'est-à-dire lorsque la Commission a ouvert une procédure formelle pour violation du droit de l'Union par l'envoi d'une lettre de mise en demeure. Une fois la procédure ouverte et la lettre de mise en demeure envoyée, la Commission publie le titre et le numéro de l'affaire (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en). Il en va de même pour le stade de l'avis motivé, au cours duquel un bref communiqué de presse est également publié. Lors du renvoi devant la Cour de justice, la Commission publie un communiqué de presse plus détaillé. La Commission publie des informations agrégées sur EU Pilot dans le Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union (COM(2015) 329). Si elle venait à publier des informations spécifiques sur un dossier EU Pilot, elle enfreindrait ses obligations en matière de confidentialité vis-à-vis des États membres dans le cadre de l'action précontentieuse (ce qui pourrait nuire à la confiance que les autorités nationales accordent à ces affaires et à d'autres). La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a confirmé la pratique de la Commission consistant à traiter les enquêtes EU Pilot en cours de manière confidentielle (arrêts Petrie (affaire T-191/99), Spirlea (affaire T-306/12) et ClientEarth/Commission (T-424/14 et T-425/14)).

En conséquence, la Commission estime que sa politique de diffusion actuelle assure un équilibre adéquat entre la nécessité de promouvoir les bonnes pratiques en matière d'application du droit de l'Union et les relations confidentielles entre la Commission et les États membres. Elle s'engage à réfléchir aux meilleures manières de diffuser des informations agrégées sur EU Pilot.

97

La Commission a ouvert plusieurs dossiers d'infraction au cours du premier semestre de 2015, dans le cadre desquels la proportionnalité d'une mesure nationale devait faire l'objet d'une évaluation. Elle a, par exemple, ouvert 8 dossiers concernant la forme juridique et la détention de capital, ou les tarifs (qui sont des obligations conditionnelles prévues à l'article 15 de la directive «services»). Un certain nombre de dossiers ont également été ouverts sur la base des limites quantitatives ou territoriales (article 15 de la directive «services») ou sur la base de l'article 20, paragraphe 2 (non-discrimination dans l'accès aux services). 10 dossiers EU Pilot ont en outre été ouverts au cours du second semestre de 2015 pour non-conformité à l'article 8 de la directive «services» portant sur les guichets uniques. Une fois encore, une évaluation de la proportionnalité s'avère nécessaire. Lorsque la Commission poursuit un État membre devant la Cour de justice, il lui incombe de prouver l'infraction au droit de l'Union et de montrer qu'elle a donné aux États membres la possibilité de présenter leurs arguments avant tout renvoi devant la Cour. Si la Commission n'apporte pas ces preuves, la Cour de justice peut rendre un arrêt contre elle, en déclarant son action soit irrecevable soit sans fondement.

98

La politique de tolérance zéro a été élaborée juste après l'exercice d'évaluation mutuelle, pour traiter les obligations inconditionnelles, c'est-à-dire celles qui ne dépendaient pas d'une analyse de proportionnalité. Au début de la mise en œuvre de la directive «services», la Commission estimait que ces obligations étaient prioritaires. Cependant, comme l'indique la réponse de la Commission au point 97, cette dernière a ensuite ouvert des dossiers d'infraction contre des exigences non justifiées.

99

La Commission a ouvert bien plus de neuf dossiers d'infraction pour non-conformité de la législation nationale, et neuf dossiers d'infraction fondés sur la politique de tolérance zéro, ce qui signifie que, pour certaines mesures comprises dans la directive «services», que la Commission peut définir comme étant des obligations inconditionnelles, les États membres ne devraient avoir aucun dossier d'infraction pour non-conformité avec la législation nationale. Le principe de «tolérance zéro» est donc appliqué lorsqu'il n'y a aucune procédure d'infraction ouverte contre les États membres. La Commission a lancé environ 40 enquêtes, même si seulement 9 dossiers d'infraction ont été ouverts. Ces 9 dossiers peuvent donc être considérés comme un bon résultat, puisque les autres ont été résolus au cours des étapes précédentes de l'enquête. Il faut tenir compte du fait que la Commission a fondé les dossiers relatifs à la tolérance zéro sur le rapport concernant les obstacles nationaux, qui est à l'origine de l'ensemble de mesures en faveur de la mise en œuvre de 2012. Après un examen approfondi de ce rapport, la Commission a recensé les obligations inconditionnelles qui n'étaient pas respectées par les États membres. Les 40 enquêtes ouvertes sont le résultat de cet exercice.

100

La Commission confirme que son objectif pour le délai nécessaire à la clôture d'un dossier d'infraction était de 18 mois et que la durée moyenne des dossiers relatifs à la directive «services» était de 19,6 mois. Il s'agit souvent d'affaires politiquement très sensibles. La durée des dossiers liés à la directive «services» est inférieure à la durée moyenne de ceux liés à d'autres directives régissant le marché intérieur.

101

Comme l'explique la réponse de la Commission au point 99, les prétendus dossiers «pour non-conformité» sont des dossiers «tolérance zéro» ouverts par la Commission de sa propre initiative.

104

La durée des dossiers d'infraction liés à la directive «services» est inférieure à la moyenne. De plus, la Commission estime que les modifications législatives introduites dans les États membres ne sont pas uniquement la conséquence de l'ouverture des procédures d'infraction: depuis l'introduction d'EU Pilot, nombre de dossiers ont été résolus avant l'ouverture d'une telle procédure. Le succès d'EU Pilot explique le nombre plus limité de procédures d'infraction, et donc, de renvois devant la Cour de justice. En ce qui concerne la documentation disponible, les décisions prises par la Commission dans les dossiers d'infraction sont accessibles au public sur son site internet. De plus, le rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit de l'Union fournit un récapitulatif complet des procédures d'infraction traitées par la Commission au cours de l'année précédente. Comme le reconnaît la Cour de justice, le climat de confiance mutuelle qui règne entre la Commission et l'État membre concerné doit être préservé tant que ces procédures sont en cours. Cette règle est également appliquée dans le cadre des demandes d'accès aux documents (voir l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès aux documents). Cependant, conformément à la jurisprudence, dès que l'enquête est clôturée, et dans la mesure où il n'existe aucun lien avec d'autres enquêtes en cours, la Commission n'applique plus une présomption aussi générale et examine chaque demande en vue d'accorder un accès aussi large que possible, conformément au règlement (CE) n° 1049/2001.

Encadré 6 – Cas d'infraction porté devant la Cour de justice

Comme le mentionne le rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union (2014)⁴, la baisse générale du nombre de procédures d'infraction peut être mise en rapport avec l'augmentation importante des décisions préjudicielles posées au titre de l'article 267 du TFUE depuis 2010. La Cour de justice a traité des questions de conformité du droit national avec le droit de l'Union dans environ la moitié des arrêts qu'elle a rendus en vertu de l'article 267 du TFUE depuis 2010 et elle a décelé des non-conformités dans un grand nombre de cas. Les décisions préjudicielles sont certes distinctes des décisions portant sur les infractions, mais elles donnent à la Commission une possibilité supplémentaire de mettre fin, de manière plus systématique, aux violations du droit de l'Union commises dans le cadre des législations nationales ou de leur application.

L'avocat général a rendu ses conclusions en septembre 2015.

107

La stratégie de contrôle de l'application dans les domaines couverts par la directive «services» repose sur différents instruments: infractions, responsabilité sociale des entreprises (RSE) et dialogue avec les États membres. L'action de la Commission doit envisager l'ensemble des différents instruments. Depuis 2007, la Commission a défini leurs priorités par des mesures d'exécution et a établi ses priorités dans la communication de 2012. Ces priorités ont été suivies, en tenant bien évidemment compte des obligations qu'impose à la Commission son rôle de gardienne du traité. Une politique plus complète, basée sur les priorités, sera davantage développée dans le cadre de la stratégie pour le marché unique.

108

Dans le cadre du semestre européen, la RSE est liée à des questions et problèmes qui ont fait l'objet d'une analyse et d'une discussion entre les États membres et la Commission, ainsi qu'au niveau du Conseil. L'adhésion au niveau politique est donc plus forte. Les procédures d'infraction peuvent également avoir des incidences politiques.

110

Voir la réponse de la Commission au point 108.

⁴ COM(2015) 329 final.

Conclusions et recommandations

111

La Commission engage bel et bien des poursuites judiciaires lorsque cela est nécessaire. Elle a défini ses secteurs prioritaires et a œuvré dans leur sens.

L'application de la directive repose en grande partie sur une évaluation de la proportionnalité qui doit être effectuée par les États membres au cas par cas, un fait dont la Commission doit tenir compte (par exemple l'article 15 et l'article 39 imposent aux États membres d'évaluer certaines exigences). Les actions ne sont donc pas décidées selon le niveau de confiance mais par la base juridique. La durée d'une procédure judiciaire n'a jamais dissuadé la Commission d'ouvrir un dossier d'infraction. En ce qui concerne les obligations inconditionnelles contenues dans la directive, la Commission a agi rapidement et lancé un nombre considérable d'enquêtes de sa propre initiative. Sur les 80 dossiers EU Pilot ouverts en moyenne chaque année, plus de 30 le sont de la propre initiative de la Commission.

112

Le manuel a été publié 7 mois après l'adoption de la directive «services» et 29 mois avant la date limite de transposition. Des consultations et des discussions approfondies ayant eu lieu avec les États membres avant la publication du manuel, ces derniers en connaissaient le contenu à l'avance. Publier le manuel sans une consultation en bonne et due forme aurait posé bien davantage de problèmes que le léger retard de sa publication.

Recommandation n° 1

La Commission accepte la recommandation. Le paquet «mieux légiférer», adopté le 19 mai 2015, établit un cadre général pour simplifier le droit de l'Union et le rendre plus efficace. La Commission aide les États membres à mettre en œuvre le droit de l'Union grâce à un large éventail d'outils permettant de favoriser la conformité (plans de mise en œuvre pour les initiatives législatives majeures, réseaux et réunions de comités d'experts, orientations). Elle estime que la préparation des orientations ne devrait pas interférer avec le processus politique menant à un accord entre le Parlement européen et le Conseil sur une nouvelle législation.

113

La Commission a établi ses priorités dans sa communication sur la mise en œuvre de la directive «services» de 2012⁵. Dans cette communication, la Commission explique qu'elle se concentre sur le contrôle de l'application mais qu'il ne s'agit pas là de son seul champ d'action. Elle a également défini des secteurs prioritaires et un ensemble d'actions pour les années à venir, notamment un plan d'action pour le commerce de détail, une réforme de la directive sur les qualifications professionnelles et un examen par les pairs portant sur la forme juridique et la détention de capital. Le Conseil européen a salué cet ensemble d'actions dans ses conclusions du 23 octobre 2013. Comme il le souligne, les États membres ont également un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la directive «services».

Les tests de performance ne visaient pas à recenser les obstacles incompatibles avec la directive «services». Ils se concentraient plutôt sur les éventuelles incompatibilités entre différents actes de la législation de l'Union, afin de les éviter. À la suite des tests de performance, la directive sur les qualifications professionnelles a été modifiée en 2013 (voir proposition initiale COM(2011) 883 final, section 4.11, et communication de la Commission de 2011 COM(2011) 20, section 4.2) et la directive concernant les voyages à forfait modifiée était en cours d'adoption en 2015 (voir proposition initiale de la Commission COM(2013) 512, section 1.4).

5 http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

Recommandation n° 2

La Commission accepte la recommandation. La Commission a défini ses priorités dans la communication de 2012 et a œuvré dans leur sens. Dans sa communication de juin 2012, elle appelait les États membres à introduire davantage de réformes nationales ambitieuses en matière de services. Elle a conforté cet appel en adressant des recommandations à chaque pays dans le cadre du semestre européen.

114

L'étude de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) reposait sur une évaluation des obstacles existant dans le secteur des services à deux moments dans le temps: avant l'introduction de la directive et après son introduction (fin 2011). Les incidences estimées n'étaient donc pas fondées sur des évaluations théoriques ex ante mais sur les réformes nationales qui avaient effectivement été réalisées. Les élasticités calculées pour estimer l'impact économique de la suppression des obstacles étaient basées sur des comparaisons par pays des données économiques alors disponibles. Toutefois, cela ne signifie pas que ces élasticités sont inexactes ou non fiables.

La Commission a actualisé cette étude afin de tenir compte des réformes nationales qui ont eu lieu entre 2012 et 2014 (disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). De plus, des évaluations plus détaillées ont récemment été réalisées sur les obstacles qui subsistent et sur le potentiel économique que représenterait leur suppression dans les secteurs prioritaires des services commerciaux et du commerce de détail. Elles ont été publiées dans le document de travail sur la stratégie pour le marché unique (voir sections 2.3 et 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

Recommandation n° 3

La Commission accepte la recommandation. Le 19 mai 2015, elle a adopté le paquet «mieux légiférer» afin de garantir l'efficacité de son action. Ce dernier comprend également des lignes directrices expliquant comment réaliser des analyses d'impact afin d'examiner les éventuelles conséquences économiques, sociales et environnementales des modes d'action proposés. La Commission suit ces lignes directrices.

115

La Commission continuera à soutenir les États membres en donnant des orientations et en leur adressant des recommandations fondées sur les bonnes pratiques.

116

La Commission a œuvré pour élargir l'accès aux guichets uniques, par exemple avec L'Europe est à vous – Entreprises. Dans le cadre du programme COSME, elle a proposé de financer des projets de transfrontaliers destinés à faire mieux connaître les guichets uniques, en insistant particulièrement sur les activités en ligne.

Recommandation n° 4

La Commission accepte la recommandation. Bien que la recommandation s'adresse aux États membres, la Commission continuera à les soutenir en donnant des orientations et en leur adressant des recommandations fondées sur les bonnes pratiques.

117

La clarté et la qualité des notifications envoyées via l'IMI, concernant notamment les évaluations de proportionnalité des législations nationales requises par la directive «services», varient selon l'État membre notifiant. Afin de faciliter l'évaluation des notifications, la Commission fournit une traduction en langue anglaise à tous les États membres et la diffuse dans le système IMI.

Les services de la Commission évaluent toutes les notifications soumises par les États membres dans le système IMI. Lorsque l'évaluation des exigences nationales soulève des questions de compatibilité avec la directive «services», ils envoient des commentaires à l'État membre concerné via l'IMI.

Il convient de noter que, la directive «services» n'imposant pas de notifier les projets de mesure, les mesures notifiées sont déjà adoptées dans la majorité des cas. Dès lors, le seul outil utile dont la Commission dispose pour s'attaquer à ces mesures est la procédure d'infraction, alors que son action serait bien plus efficace au stade de projet.

Recommandation n° 5

La Commission accepte la recommandation.

118

Actuellement, la Commission n'est pas en mesure de mieux utiliser le règlement sur la coopération en matière de protection des consommateurs. Celui-ci doit être modifié formellement pour pouvoir servir à la mise en œuvre de l'article 20 de la directive «services».

Recommandation n° 6

La Commission accepte la recommandation.

119

EU Pilot est un système grâce auquel la Commission et les États membres peuvent discuter des infractions potentielles au droit de l'Union liées à une transposition incorrecte ou à une mauvaise application de l'acquis de l'Union. Un dossier EU Pilot est clos si les discussions avec l'État membre aboutissent à une conclusion satisfaisante, ou il peut donner lieu à une procédure d'infraction (par l'envoi d'une lettre de mise en demeure à l'État membre) si la Commission estime que l'État membre enfreint effectivement le droit de l'Union. EU Pilot n'est pas un outil destiné à résoudre des cas individuels, mais des problèmes généraux posés par l'application du droit de l'Union.

Recommandation n° 7

La Commission accepte la première partie de la recommandation. La Commission s'engage à limiter autant que possible le temps nécessaire pour enquêter, dans le cadre d'EU Pilot, sur les infractions présumées au droit de l'Union. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, la Commission n'indique pas si un dossier EU Pilot sur un sujet particulier est ouvert à l'encontre d'un État membre précis. La Commission échange des bonnes pratiques avec les États membres concernant l'application du droit de l'Union, y compris pour le fonctionnement d'EU Pilot, via des forums spécialisés. Elle publie des informations agrégées sur EU Pilot dans le Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union (COM(2015) 329). Si la Commission venait à publier des informations spécifiques sur un dossier EU Pilot, elle enfreindrait ses obligations en matière de confidentialité vis-à-vis des États membres dans le cadre de l'action précontentieuse (ce qui pourrait nuire à la confiance que les autorités nationales accordent à ces affaires et à d'autres). La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la pratique de la Commission consistant à traiter les enquêtes EU Pilot en cours de manière confidentielle (arrêts *Petrie* (affaire T-191/99), *Spirlea* (affaire T-306/12) et *ClientEarth/Commission* (T-424/14 et T-425/14)). Ces arrêts ont été rendus dans le cadre de demandes d'accès à des documents.

En conséquence, la Commission estime que sa politique de diffusion actuelle assure un équilibre adéquat entre la nécessité de promouvoir les bonnes pratiques en matière d'application du droit de l'Union et les relations confidentielles entre la Commission et les États membres. La Commission s'engage à réfléchir aux meilleures manières de diffuser des informations agrégées sur EU Pilot.

120

La stratégie de contrôle de l'application dans les domaines couverts par la directive «services» repose sur différents instruments: infractions, RSE et dialogue avec les États membres. L'action de la Commission doit envisager l'ensemble des différents instruments. Depuis 2007, la Commission a défini leurs priorités par des mesures d'exécution et a établi ses priorités dans la communication de 2012. Ces priorités ont été suivies, en tenant bien évidemment compte des obligations qu'impose à la Commission son rôle de gardienne du traité.

Recommandation n° 8

La Commission accepte la recommandation. La Commission estime que l'objectif de la procédure d'infraction est de mettre fin à une violation du droit de l'Union et de garantir la conformité au stade le plus précoce possible, et elle s'engage à limiter autant que possible le temps nécessaire pour atteindre cet objectif. La manière la plus efficace de l'atteindre n'est cependant pas toujours liée à la célérité de la procédure d'infraction. En effet, poursuivre cette procédure sans tenir compte des situations contingentes peut parfois s'avérer contre-productif.

Après l'introduction d'EU Pilot, le nombre de procédures d'infraction, et donc celui des renvois devant la Cour de justice, ont considérablement baissé car des solutions sont souvent trouvées dans le cadre d'EU Pilot. L'objectif premier de la politique de la Commission est de convaincre les États membres de prendre des mesures pour résoudre les problèmes de conformité.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Il est généralement admis que le marché des services n'a pas atteint son plein potentiel sur le plan des échanges au sein de l'UE. La directive sur les services vise à réduire les obstacles légaux et administratifs pour les prestataires et pour les destinataires des services, mais plusieurs années après la date limite de transposition (fin 2009) des obstacles injustifiés persistent encore. L'audit a révélé que si la Commission a certes réussi à mettre en évidence des problèmes dans les États membres, elle n'a pas suffisamment contesté le bien-fondé de certains types d'obstacles, et les mesures prises n'ont pas entraîné de résultats assez rapidement. Les prestataires de services et les consommateurs continuent à se voir privés du degré d'accès au marché intérieur des services visé par la directive.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications