

## **Directive n°2006/123 du parlement européen et du conseil relative aux services dans le marché intérieur**

Le projet de directive sur les services dans le marché intérieur a été initialement proposé par la Commission européenne le 13 janvier 2004, dans le but de créer un véritable marché intérieur des services. Après deux ans de discussion au niveau européen, une refonte en profondeur du texte par le Parlement européen et la proposition par la Commission d'une version modifiée de son texte initial, la **directive n°2006/123/CE relative aux services dans le Marché Intérieur** a finalement été adoptée par le Conseil et le Parlement européen le 12 décembre 2006.

L'objectif de la directive est la réalisation d'un véritable marché intérieur des services, secteur qui représente 70% de l'économie européenne et une très grande partie des créations d'emplois, mais 20% des échanges transfrontières. Dans ce but, cette directive établit un cadre juridique commun avec quatre objectifs :

- faciliter la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services au sein de l'Union européenne, notamment grâce à des mesures de simplification des formalités administratives qui bénéficieront en particulier aux PME ;
- renforcer les droits des destinataires des services en tant qu'utilisateurs (« consommateurs ») de ces services ;
- promouvoir la qualité des services ;
- établir une coopération administrative effective entre les États membres.

Les Etats Membres disposaient de 3 ans à compter de la publication, c'est-à-dire jusqu'au 28 décembre 2009, pour assurer la transposition de la directive.

### **1- Les règles créées par la directive**

La directive, dans les secteurs et les activités pour lesquels elle est applicable, garantit que les Etats membres permettent un libre accès des prestataires de services européens aux activités de services, ainsi que leur libre exercice sur leur territoire, et prévoit dans quelles conditions les Etats membres peuvent imposer des exigences nationales encadrant ces activités.

Elle établit deux types de règles en fonction du lieu où le prestataire de services est établi :

a. lorsqu'un prestataire de services s'établit dans un Etat membre, la directive prévoit :

- que l'Etat membre **simplifie**, de façon générale, **les procédures administratives** : mise en place de **guichets uniques** où les prestataires doivent pouvoir accomplir toutes les formalités, instauration de **démarches électroniques**.
- qu'il **allège les régimes et les procédures d'autorisation** pour les opérateurs d'un autre Etat membre désireux de s'installer sur son territoire : publicité des procédures, transparence des critères, traitement des demandes dans un délai raisonnable ;
- que l'Etat **supprime de sa réglementation les exigences qui constituent des restrictions non justifiées** – et en particulier les discriminations fondées sur la nationalité, sur le lieu de résidence des actionnaires, l'interdiction de disposer d'un établissement dans d'autres Etats membres, l'intervention de concurrents directs dans les procédures d'examen des demandes d'autorisation, ou le fait de conditionner une autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché (article 14 – exigences interdites) ;
- qu'il doit **évaluer certaines exigences** pour vérifier qu'elles sont **non-discriminatoires**, qu'elles sont **nécessaires** au regard de **raisons impérieuses d'intérêt général** et qu'elles sont **proportionnées** au but à atteindre : il s'agit notamment des restrictions quantitatives, des tarifs

obligatoires minimum ou maximum, de l'obligation d'être constitué sous une forme juridique donnée ou les exigences liées à la détention du capital des sociétés... (article 15 – exigences à évaluer). Cette obligation d'évaluation ne s'applique toutefois pas aux services d'intérêt économique général (SIEG).

b. lorsque le prestataire ne s'établit pas dans l'Etat membre où il souhaite exercer son activité :

La directive (article 16) met en place un « principe de la liberté de prestation de services » qui prévoit que l'Etat membre peut imposer des exigences nationales à cet opérateur (en plus de celles qui s'imposent à lui dans son Etat d'origine) dans les conditions suivantes :

- ces exigences doivent être **nécessaires**, c'est-à-dire « justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement » ;
- elles doivent également être **proportionnées** à l'objectif poursuivi ;
- et elles doivent être **non-discriminatoires** entre Etats membres.

Ce principe de la liberté de prestation de services **ne s'applique pas aux services d'intérêt économique général**, ni à un certain nombre de **services dans des secteurs particuliers** qui ont souvent fait l'objet de textes communautaires spécifiques (article 17).

## **2- La transposition de la directive**

A la date du **28 décembre 2009**, date limite pour la transposition, les Etats membres devaient avoir rempli les obligations suivantes :

a. mettre en place le guichet unique :

Le « guichet unique » est un interlocuteur unique auprès duquel, dans un souci de simplification, les prestataires peuvent, s'ils le souhaitent, déposer leurs demandes d'autorisation, recueillir les informations nécessaires et être informés de l'état d'avancement de leurs dossiers qui continueront à être gérés par les administrations compétentes ; les services d'instruction habituels sont alors contactés par le guichet et continuent d'exercer leurs compétences. La directive prescrit également que les formalités puissent être effectuées par voie électronique.

Les Autorités françaises ont arrêté le choix du dispositif français de guichet unique à l'occasion d'une disposition votée dans le cadre de la Loi de Modernisation de l'Economie du 4 août 2008. En effet, cette loi désigne **les réseaux des centres de formalités des entreprises (CFE)** comme supports des guichets uniques de la directive services. A ce jour, les CFE permettent à l'ensemble des créateurs d'entreprises (personnes physiques ou personnes morales) d'accomplir les formalités généralistes de création d'activité (inscription au registre, aux services fiscaux, à l'Urssaf notamment). Progressivement, les créateurs pourront déposer auprès d'eux l'ensemble de leurs demandes d'autorisations administratives.

De plus, le 10 décembre 2008 le Premier ministre a souhaité, en cohérence avec les travaux français de réduction de la charge administrative et conformément aux dispositions de la directive services, que soit mis en place un **portail internet unique de création d'entreprises qui devra assurer la double mission d'information et de guichet d'accomplissement des formalités**.

Le site [www.guichet-entreprises.fr](http://www.guichet-entreprises.fr) permet ainsi à ce jour de consulter des fiches d'information très détaillées qui présentent les formalités à accomplir pour créer et exercer en France son activité de services et permet d'accomplir en ligne les formalités de création de son entreprise.

L'ouverture des guichets uniques physiques au sein des CFE qui sont présents sur l'ensemble du territoire interviendra dans les premiers jours de février, dès la sortie du décret fixant les modalités d'application du dispositif.

b. mettre en œuvre le système d'information du marché intérieur :

Cet outil électronique consistant en une plate-forme d'échange d'informations (avec traduction) permet aux autorités compétentes des Etats membres de collaborer plus efficacement avec leurs homologues dans l'Union. Il permet notamment de vérifier auprès de l'Etat d'origine si les pièces fournies par les prestataires qui déposent des demandes correspondent bien à ce qui est demandé par l'Etat membre qui les examine.

Les services de la Commission européenne ont lancé un projet pilote pour le système de coopération administrative (« IMI ») au début d'avril 2009, afin de permettre son ouverture effective dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010. La France a désigné les différentes autorités compétentes nationales et locales qui doivent intervenir dans ce cadre et la saisie de leurs coordonnées précises et de leurs attributions dans le système est en voie d'achèvement. L'architecture retenue couvre ainsi l'ensemble du territoire et des régimes d'autorisation entrant dans le champ de la directive.

c. avoir passé en revue les régimes nationaux relevant du champ de la directive pour vérifier leur compatibilité avec les dispositions de celle-ci, et avoir pris les mesures d'adaptation éventuellement nécessaires :

Ce processus implique de s'assurer que les régimes d'autorisation encadrant une activité de services sont fondés sur des raisons impérieuses d'intérêt général reconnues (protection de la santé publique, de l'ordre public...) et qu'ils sont notamment proportionnés, clairs, transparents, et prévisibles pour les opérateurs – ce qui suppose que les décisions de l'administration sont motivées et que les procédures d'autorisation sont claires (transparence des procédures, délais connus à l'avance, supprimer les doublons de justificatifs etc.).

Ainsi, à la différence de la transposition de textes « classiques », **la directive services ne crée pas nécessairement de nouvelles règles.** Elle définit un cadre commun et invite les Etats membres à procéder à **un examen des procédures d'autorisation et dispositifs d'encadrement spécifiques des activités concernées**, pour vérifier qu'ils ne portent pas atteinte de façon injustifiée ou disproportionnée à la liberté d'établissement et de prestation de services sur le marché intérieur européen.

Dans certains cas, la transposition a donc nécessité des réformes ; dans d'autres cas, en revanche, les régimes en vigueur ont été considérés comme répondant aux conditions de la directive, et n'ont pas eu besoin d'être modifiés.

d. Remettre à la Commission et aux autres Etats membres un ensemble de fiches et un rapport de synthèse décrivant la façon dont ils ont procédé à la transposition.

La directive prévoit, dans son article 39, que les Etats membres remettent un rapport sur les régimes présents dans leur législation. Celui-ci est constitué d'un **ensemble de fiches décrivant chacun des régimes**, sur une plateforme informatique gérée par la Commission appelée IPM ; les fiches contiennent notamment la justification du caractère nécessaire, proportionné et non-discriminatoire des exigences qui sont maintenues en liberté d'établissement d'une part, et en liberté de prestation de services d'autre part.

Pour faciliter l'exercice d'évaluation mutuelle prévue pour l'année 2010<sup>1</sup> il est également prévu que les Etats membres préparent un **bref rapport de synthèse** sur la transposition nationale, au sein duquel sont mises en avant les réformes engagées et leur impact prévisible sur la libre circulation des services, seront plus faciles à manier que l'ensemble des « fiches IPM », et pourront plus facilement être traduits. Les autorités françaises ont choisi de rendre ce rapport de synthèse public.

---

<sup>1</sup> Voir ci-dessous : Prochaine étape: l'évaluation mutuelle et la préparation du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil

### **3- Les mesures de transposition concernant les activités de services en France**

#### a. Pour mémoire : les services auxquels la directive ne s'applique pas

La directive ne régit que les conditions dans lesquelles un prestataire de services a accès à une activité et peut l'exercer dans un autre Etat membre :

- **elle n'a pas d'impact sur le droit du travail, la protection sociale**, ni sur les règles sur le détachement des travailleurs énoncées par la directive 96/71/CE, qui précise que les prestataires respectent les conditions d'emploi applicables dans l'Etat membre où le service est fourni. Elle ne modifie pas non plus les conditions de reconnaissance des qualifications professionnelles, qui restent régies par la directive n°2005/36/CE. Elle ne change pas non plus les règles applicables au titre du droit de la consommation ;
- **elle n'a pas non plus d'incidence sur les règles de financement de certains services par les pouvoirs publics, ni sur les règles de choix des opérateurs bénéficiant de ces financements publics**. Le droit des aides d'Etat et le droit de la commande publique sont des sujets distincts de la directive Services, et celle-ci n'a pas de conséquence dans ces domaines ;
- elle ne modifie pas non plus les règles générales qui s'appliquent aux prestataires de services mais également aux personnes privées, telles que, par exemple, les règles sur le permis de construire.

D'autre part, **la directive Services ne s'applique pas à un certain nombre de secteurs et d'activités**. Sont notamment exclus :

- les services financiers (c'est-à-dire les services ayant trait à la banque, crédit, à l'assurance et la réassurance, aux retraites professionnelles ou individuelles, aux titres, fonds d'investissements et aux paiements);
- les services de communications électroniques régis par des textes sectoriels ;
- les services de transport, y inclus les services portuaires ;
- les services des agences de travail intérimaire ;
- les services de soins de santé et pharmaceutiques fournis par des professionnels de la santé aux patients ;
- les services audiovisuels ;
- les activités de jeux d'argent ;
- les activités participant à l'exercice de l'autorité publique ;
- les services de sécurité privée ;
- les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics.

Les **règles sur la liberté de prestation de services ne s'appliquent pas à certaines activités additionnelles**, la plupart du temps régies par d'autres textes communautaires (par exemple les activités des avocats) ni aux **activités qualifiées de service d'intérêt économique général** par l'Etat membre.

Sont aussi **exclus** de l'ensemble de la directive :

- les **services non économiques d'intérêt général** (tels que les politiques régaliennes et les régimes de protection sociale) ;
- **certains services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux personnes dans le besoin** qui sont exercés soit par l'Etat, soit par des prestataires mandatés par l'Etat, soit par des associations caritatives.

Pour assurer la pleine mise en œuvre de cette exclusion, la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a revu les régimes d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux faisant l'objet de financement public et soumis à la procédure d'appel à projet.

Par ailleurs, un grand nombre de services sociaux sont couverts par cette exclusion : par exemples les activités d'accueil communautaire et d'activités solidaires (accueil et hébergement de personnes en difficultés), l'accueil de mineurs confiés par l'autorité judiciaire, les activités de délégués aux prestations familiales, l'activité de protection des majeurs en qualité de préposé d'établissements hébergeant des majeurs (PA-PH), les activités d'insertion par l'économique, la gestion des résidences sociales (logement social), ou encore la formation des travailleurs sociaux...

Dans certains cas, comme les **services d'aide à domicile et certains types d'établissements d'accueil des jeunes enfants**, les conditions posées par l'exclusion ne sont pas remplies. La **directive Services s'applique donc à ces activités, sans modification des régimes d'autorisation et d'agrément qui les encadrent** : en effet, ceux-ci sont justifiés par l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général (en particulier de santé publique et d'ordre public) et, pour ce qui concerne la petite enfance, par la contribution au service public de l'accueil de la petite enfance, que les autorités françaises considèrent comme un service d'intérêt économique général (SIEG). Les régimes applicables à ces activités ont donc été maintenus sans modification.

b. Les services auxquels la directive s'applique et les mesures d'adaptation prises par les pouvoirs publics :

Les activités concernées par la directive ne sont pas explicitement répertoriées : en effet la directive a vocation à s'appliquer à tous les services, sous la réserve des exceptions qui sont rappelées au point précédent.

Dans les faits, les principales professions et secteurs concernés sont :

- les secteurs artisanaux de services ;
- les secteurs du tourisme : hôtellerie, restauration et professionnels du voyage ;
- le commerce;
- les agences immobilières, agences de mannequins, entrepreneurs de spectacles....
- les auto-écoles ;
- certaines professions libérales : les professions du chiffre (experts comptables et commissaires aux comptes), les vétérinaires, les géomètres experts, les architectes, les avocats ;
- les services de certification et de contrôle technique ;
- les laboratoires de recherches et d'analyses techniques (mais pas les laboratoires d'analyse de biologie médicale, qui appartiennent à la catégorie des soins de santé).

Les pouvoirs publics ont préparé l'adaptation des dispositifs législatifs et réglementaires de plusieurs activités, lorsque le passage en revue a montré que certaines exigences n'étaient pas proportionnées. Au niveau législatif, les adaptations sont les suivantes :

- la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 comporte notamment des dispositions sur la réforme de l'urbanisme commercial, la suppression de l'autorisation d'ouverture pour les établissements hôteliers (chapitre IV) ainsi que, pour les sociétés d'exercice libéral (SEL), l'ouverture de la détention de capital jusqu'à 50% (sauf pour les professions de santé et juridiques, cf. article 60) ;

- la loi n°2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a réformé l'activité de ventes de voyage et simplifié les règles de classement des hébergements touristiques ;
- la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, a revu les régimes d'autorisation des établissements sociaux et médico-sociaux ;
- l'adaptation de l'encadrement des professions de « conseil en propriété industrielle » et d'« agent sportif » font l'objet de propositions de loi adoptées en première lecture au Sénat, qui doivent être examinées par l'Assemblée Nationale.

De plus, deux textes de loi sont en cours d'examen :

- la proposition de loi de simplification préparée par le président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, comprend la réforme de certaines activités relevant du champ de la directive, en proposant notamment des dispositifs de libre prestation de services pour certaines professions.

Cette proposition de loi assure également la transposition de la directive en ce qui concerne les **obligations d'information des prestataires de services à destination des professionnels et des particuliers** : les prestataires doivent en effet fournir des informations précontractuelles comprenant leur identification, la référence des administrations chargées de délivrer l'autorisation d'exercer et de l'ordre auquel le prestataire est éventuellement inscrit, des informations sur les conditions générales, les éventuelles garanties applicables, le prix du service, ainsi que les éventuelles assurances et garanties souscrites. Elle a été adoptée en 1ère lecture à l'Assemblée nationale le 2 décembre 2009 et a été transmise au Sénat ;

- le projet de loi sur les « réseaux consulaires » réforme notamment certaines professions relevant du périmètre du ministère de l'Economie (expertise comptable, agents artistiques) et comporte des dispositions à caractère transversal, destinées à faciliter la **coopération administrative**.

Des adaptations du régime des services à la personne ont également été discutées avec les professionnels et seront prochainement présentées au Parlement.

**Le rapport de synthèse, ainsi que les fiches détaillées de la base IPM, présentent les régimes existants en droit français, qu'ils aient été maintenus tels quels ou adaptés, et leur justification sur le fond ainsi qu'au regard de l'obligation de proportionnalité.**

#### **4- Prochaine étape : l'évaluation mutuelle et la préparation du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil**

L'article 39 de la directive sur les services prévoit, au cours de l'année 2010, une phase **d'évaluation mutuelle** des travaux de transposition des Etats membres, qui se déroulera sur la base des rapports. Cet exercice, qui est organisé pour la première fois dans le cadre d'une directive, permettra de prendre la mesure de la façon dont l'ensemble des Etats membres a compris et mis en œuvre la directive, et d'en tirer des conclusions opérationnelles.

La Commission, sur la base de ces travaux, remettra au Conseil et au Parlement européen un rapport de synthèse au plus tard un an après la date de transposition, c'est-à-dire le 28 décembre 2010.

Cet exercice va se dérouler de la façon suivante :

- Etape 1 : rédaction d'un **rapport de synthèse** par chaque Etat membre pour le 20 janvier 2010 ;
- Etape 2, jusqu'à la fin mars 2010 : **travaux en groupes restreints de cinq Etats membres** pour des discussions ciblées sur la base des rapports nationaux – la Commission européenne étant présente aux travaux en simple observatrice. La France fait partie d'un groupe qui comprend également la Belgique, le Liechtenstein, le Luxembourg et les Pays-Bas<sup>2</sup> ;
- Etape 3, de fin mars à l'automne 2010 : **réunions « plénières »** des experts de tous les Etats membres, sous la présidence de la Commission. Sur la base des travaux des six groupes restreints, la Commission européenne réunira, sur une base mensuelle, les experts des Etats membres pour examiner les questions communes et préparer le rapport au Conseil et au Parlement.

Au cours de cet exercice, les autorités françaises vont contribuer à examiner les régimes des autres Etats membres. **Il sera donc important que les acteurs économiques soient en relation avec les administrations compétentes pour bien expliquer les éventuelles difficultés pratiques qu'ils ont pu rencontrer lorsqu'ils ont souhaité étendre leurs activités dans l'Union.** Les pouvoirs publics veilleront également à tenir informés les professionnels et les consommateurs des progrès de cet exercice d'évaluation mutuelle.

---

<sup>2</sup> La composition des groupes est la suivante :

Groupe 1 : Autriche, République Tchèque, Hongrie, Slovaquie, Slovénie ;

Groupe 2 : Belgique, France, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas ;

Groupe 3 : Bulgarie, Italie, Malte, Espagne, Portugal ;

Groupe 4 : Chypre, Grèce, Irlande, Roumanie, Royaume-Uni ;

Groupe 5 : Allemagne, Danemark, Islande, Norvège, Pologne ;

Groupe 6 : Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Suède.