

Proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur

Remarque préliminaire

L'UEL tient à signaler d'emblée que le présent document ne constitue qu'une analyse sommaire préliminaire, destinée à faire part à qui de droit des réflexions que les milieux économiques ont faites à ce stade des travaux du groupe de travail intersectoriel devant analyser le bien-fondé de la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur. Aussi l'UEL se réserve-t-elle le droit de compléter ultérieurement sa position, et ce au fur et à mesure qu'elle disposera de précisions complémentaires lui permettant de mieux comprendre les visées des auteurs du texte.

Comme la proposition de directive interfère avec d'autres initiatives ou textes communautaires, en l'occurrence les qualifications professionnelles ou les promotions de vente, l'UEL suggère dans cet ordre d'idées que les services de la Commission dressent un inventaire exhaustif des textes communautaires directement ou indirectement affectés par la présente proposition de directive.

I. Considérations générales tenant à la finalité du texte

La présente proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil, présentée par la Commission européenne (CE) s'inscrit dans la logique du processus de Lisbonne qui vise à faire de l'Union Européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique.

A cet effet, la proposition a pour objet de réaliser un marché intérieur performant pour les services en éliminant les barrières juridiques existantes et en mettant en place un processus de réforme et de modernisation des réglementations nationales en instituant une coopération entre administrations compétentes des Etats membres.

Les principaux moyens déployés à cet effet consistent en une simplification administrative de grande envergure doublée d'un échange d'informations intense entre autorités compétentes nationales et en l'institution d'un contrôle de la mise en œuvre des dispositions de la proposition de directive.

La simplification administrative visera tant le droit d'établissement en facilitant la constitution d'établissements de toute nature que la fourniture de services transfrontaliers par l'application du principe du pays d'origine soumettant le prestataire de services, sauf exceptions, aux règles de son pays d'établissement.

La proposition de directive se caractérise encore par sa généralité dans la mesure où la notion de service telle que reprise par les auteurs englobe toute prestation ne faisant pas déjà l'objet d'une réglementation spécifique de la part de l'Union Européenne et en ce que la proposition vise à la fois les prestations entre opérateurs économiques et les services aux consommateurs.

L'UEL voudrait d'abord saluer la finalité recherchée par les auteurs d'accroître les performances économiques de l'Union en posant un cadre réglementaire devant concrétiser et dynamiser un marché intérieur des services. Cette démarche est d'autant plus judicieuse qu'elle doit permettre de tirer véritablement avantage du potentiel de croissance et de création d'emplois inhérent aux secteurs des services à un moment où le marché intérieur se trouve élargi par l'adhésion des pays de l'Est de l'Europe. Ce qui plus est, une intégration accrue du marché intérieur constitue un enjeu capital pour l'économie luxembourgeoise qui historiquement se caractérise par sa forte dépendance vis à vis de l'extérieur au vu de la taille réduite du marché local.

Aussi l'UEL reconnaît-elle que cette directive, en proposant des mécanismes visant à évaluer et rationaliser les procédures administratives, contribuera à alléger substantiellement la charge administrative pesant sur les entreprises dans un contexte national et transfrontalier. La simplification administrative qui doit en résulter est accueillie favorablement par l'UEL qui se rallie dès lors fermement à cet objectif.

L'UEL est consciente que l'approche retenue par la Commission pour atteindre un véritable marché intérieur des services est ambitieuse. Cette approche qui combine le principe du pays d'origine lié à une reconnaissance mutuelle avec une harmonisation ciblée et un mécanisme d'assistance mutuelle entre Etats membres doit encore être qualifiée d'osée. Aussi l'UEL tient-elle à attirer dès à présent l'attention sur certaines réserves qu'elle formulera par la suite quant à la pertinence des moyens mis en œuvre par les auteurs de la proposition de directive pour atteindre les objectifs visés. Elle examinera ainsi dans le corps de la présente si les moyens déployés ne sont pas de nature à entraîner des effets non souhaités par les auteurs et qui sont de nature à entraver en définitive la libre prestation de services, finalité pourtant recherchée par la proposition de directive. L'UEL vérifiera en particulier si les mesures préconisées ne comportent pas d'effets de distorsion de concurrence au désavantage des entreprises luxembourgeoises.

II. Considérations portant sur les grandes options prises par les auteurs

a. La liberté d'établissement des prestataires

L'UEL souscrit à la proposition de la CE de faciliter l'accès à une activité de service et à son exercice. Elle salue notamment la promotion de guichets uniques, le recours aux procédures prenant avantage des moyens de communication modernes, la fixation

de délais de réponse obligatoires aux administrations et d'une façon générale l'augmentation de transparence recherchée par les flux d'informations préconisées.

L'UEL aimerait par contre que les certificats et attestations à produire dans le cadre des marchés publics et de la reconnaissance des qualifications professionnelles ne soient pas visés par les allègements préconisés tout comme cela semble résulter d'ailleurs de l'interaction des différents textes applicables à laquelle la présente proposition fait référence dont certains ne revêtent actuellement que le statut de proposition de directive. Toujours est-il que les conditions tenant à l'honorabilité professionnelle restent régis par le texte sous examen. L'UEL se doit de faire remarquer dans ce contexte que l'organisation de la communication de renseignements entre Etats membres à la suite de demandes y relatives émanant d'autorités compétentes en matière d'établissement soit n'est pas propice à ses yeux pour suffire aux exigences de rapidité des examens des demandes d'établissement, soit ne permettra pas d'identifier des personnes faillies ou malintentionnées. Aussi voudrait-elle mettre en garde dans ce contexte devant une application trop large de l'injonction qui est faite aux Etats membres de surseoir à l'exigence de communiquer des pièces sous forme de copie conforme ou de traduction certifiée conforme dans le cadre des autorisations d'établissement.

Elle note avec satisfaction que cette injonction ne s'applique pas à l'intégralité des documents en question, alors que certains éléments de dossier sont à identifier comme des éléments clés qui doivent être à l'abri de tout soupçon quant à leur véracité. La nouvelle réglementation ne doit pas avoir pour conséquence que les autorités compétentes se basent, le cas échéant, sur des documents entachés de faux ou falsifiés pour établir des autorisations d'établissement. A défaut de garantir la sécurité requise en la matière, l'autorité compétente se verrait contrainte de procéder respectivement à des démarches de contrôle auprès de l'autorité compétente de l'Etat membre d'origine et de prendre recours à son tour à des services de traduction pour être à l'abri de tels agencements. Ce qui plus est, une approche contraire à celle préconisée comporterait le risque d'un ralentissement des délais de réponse à toute demande d'autorisation d'établissement. Une autre solution à cette problématique pourrait constituer en l'institution de documents standardisés au niveau communautaire.

L'UEL suggère encore de clarifier la portée de l'article 9, paragraphe 1, portant sur les régimes d'autorisation alors que l'envergure de cette mesure est difficilement appréciable et qu'il n'est pas aisé d'en connaître la portée au regard du droit des Etats membres d'émettre des autorisations d'établissement à un certain nombre d'activités limitées. Si la visée des auteurs de la directive consiste à la fois à réduire les domaines d'activités sujettes à autorisation et d'en simplifier les procédures afférentes, alors cette approche doit être saluée dans la mesure où la directive permet d'identifier, sous réserve de suffire à une triple condition, des domaines d'activités restant soumis à autorisation et d'harmoniser ces exigences nationales par application de la procédure d'évaluation mutuelle.

b. La libre circulation de services

Si l'UEL peut comprendre les raisons qui ont motivé les auteurs à opter pour le principe du pays d'origine, elle se doit néanmoins de formuler des réserves par rapport à la généralité de l'application de celui-ci.

Ainsi, l'on ne peut qu'adhérer aux raisons qui militent en faveur d'une soumission du prestataire, quant à son statut d'entité juridique, au contrôle de son pays d'établissement. Il se pose toutefois la question de savoir si cet Etat membre est suffisamment outillé pour faire également le contrôle des prestations lorsque celles-ci ont un caractère transfrontalier.

L'UEL considère que l'Etat de destination est dans une situation beaucoup plus aisée pour procéder aux contrôles nécessaires à l'exercice des activités économiques et ce surtout en ce qui concerne les activités susceptibles de porter atteinte directement ou indirectement à la sécurité et à la santé des destinataires, tout comme cela semble d'ailleurs résulter de l'application du critère tenant aux raisons impérieuses d'intérêt général.

L'UEL estime qu'il serait judicieux d'instituer des dérogations transitoires, notamment pour le secteur de la construction et du parachèvement s'y greffant, au principe du pays d'origine concernant ces types de prestations pour lesquelles le contrôle par le pays d'origine ne peut se concevoir dans la réalité. L'UEL demande dès lors de procéder par activité de service à une analyse détaillée sur l'opportunité d'appliquer ou non le principe du pays d'origine. Ainsi, la liste des dérogations incluses aux articles 17 et suivants doit être étendue dans le sens préconisé ci-avant - c'est-à-dire pour ce qui est de la compétence en matière de contrôle de l'exécution des prestations – et ce nonobstant une standardisation au niveau communautaire des différentes activités faisant l'objet de dérogations au principe général institué par l'article 16.

Cette répartition des compétences entre Etats membres selon les distinctions proposées ci-dessus et concernant surtout l'organisation du contrôle de l'exécution des services frontaliers permettrait d'instituer un contrôle plus efficace et présenterait des garanties accrues pour une exécution optimale des prestations transfrontalières.

En ce qui concerne les activités qui représentent un risque particulier pour la santé ou la sécurité, l'UEL se distance formellement de toute velléité d'introduction d'une assurance responsabilité professionnelle obligatoire. En effet, de telles couvertures ne sont le plus souvent pas disponibles vu les capacités de réassurance insuffisantes pour ce genre de risques. Par conséquent l'UEL plaide pour la suppression de toute obligation d'assurance dans le cadre de l'article 27.

c. Le détachement de travailleurs

L'UEL approuve que les auteurs précisent expressément que la directive 96/71 CE concernant le détachement des travailleurs doit trouver application. Elle tient néanmoins à signaler que la proposition de directive « services » heurte la législation nationale ayant transposé la directive « détachement » en ce que la législation nationale prescrit l'institution d'un mandataire résidant au Luxembourg auprès duquel devront être déposés les documents nécessaires au contrôle des obligations incombant au prestataire en vertu de cette directive. En effet, les points c et d du paragraphe 1 de l'article 24 semblent interdire cette disposition. L'UEL se doit néanmoins de signaler qu'à défaut d'une telle obligation, un contrôle de l'application par le prestataire de la directive « détachement » ne peut se faire d'une façon efficace. Aussi demande-t-elle d'instituer une dérogation, en ce qui concerne les points en question, pour les secteurs où le contrôle paraît particulièrement indiqué dans l'intérêt d'une concurrence saine, non-biaisée par des effets de dumping, en l'occurrence le secteur de la construction, du parachèvement s'y greffant et les activités de déménagement. Au-delà, l'UEL suggère d'instituer une harmonisation plus poussée du système de contrôle en Europe pour les secteurs en question.

d. Le programme de convergence

L'UEL accueille favorablement l'élaboration d'un rapport par les Etats membres permettant ainsi la comparaison des différentes législations existantes. Cette évaluation mutuelle constitue par ailleurs une nécessité afin de garantir un « level playing field » entre prestataires de services au sein du marché unique. A défaut de créer un marché unique qui garantit des conditions de concurrence non biaisées, l'effet économique escompté en terme de croissance ne sera pas atteint.

En effet, tout avantage non justifié (y compris ceux de nature fiscale) qui subsisterait à la suite de l'exercice de l'évaluation mutuelle ne manquerait pas de fausser la libre concurrence entre entreprises résidentes et étrangères et d'avoir comme conséquence – en dépit des dispositions de l'article 4 point 5 de la proposition - la création d'établissements fictifs dans certains Etats, phénomène qui constituerait justement une entrave sérieuse à une concurrence saine.

III. Conclusion

L'UEL voudrait réitérer à cet endroit son adhésion aux finalités affichées par la proposition de directive, en l'occurrence de réaliser un marché intérieur des services vigoureux et porteur. Le principe de la reconnaissance mutuelle est un instrument ayant fait ses preuves dans le processus d'ouverture et d'intégration progressive de nombreux marchés dans l'UE. Le Luxembourg figure par ailleurs parmi les pays ayant bénéficié le plus largement de cet acquis communautaire qu'il s'agit de défendre et d'étendre au marché intérieur des prestations de services.

Partant de ce constat, il va de soi que le Gouvernement luxembourgeois doit réserver un accueil à priori favorable à toute proposition de directive qui est à la base de nouvelles opportunités de croissance pour les entreprises luxembourgeoises exportatrices.

L'UEL doit néanmoins, dans une approche constructive se montrer critique par rapport à certains moyens préconisés au service de cette finalité. En effet, au vu du vaste champ d'application de la présente proposition de directive, représentant quelque 70% de l'activité économique dans l'UE en terme de PNB, une analyse détaillée s'impose et le principe du pays d'origine au service de la libre prestation de services notamment en ce qui concerne le contrôle de l'exécution des prestations, doit subir des dérogations pour suffire aux aléas de la pratique comportant souvent des aspects fort complexes et pour résister aux agissements malintentionnés de certains agents économiques.

Aussi l'UEL se réserve-t-elle le droit de compléter ultérieurement la présente position patronale par une analyse détaillée du texte et de formuler dans un esprit constructif des propositions d'amendement pour mieux concilier les objectifs de la présente proposition de directive avec les intérêts et problèmes spécifiques qui risquent de surgir dans certains domaines d'activités.

UEL, le 30 juin 2004