

Manuel
relatif
à la mise en œuvre de la
directive
«services»

Avertissement

Le présent document, élaboré par les services de la direction générale Marché intérieur et services, n'engage pas la Commission européenne en tant qu'institution. Il est à noter que la Commission européenne peut adopter une position différente de celle exposée dans ce document, par exemple dans le cadre d'un recours en manquement à la suite de l'examen approfondi des mesures nationales de transposition.

Le présent document est disponible sur l'Internet et peut être téléchargé dans toutes les langues officielles de l'UE à partir du serveur Europa à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_fr.htm

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

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

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007

ISBN 978-92-79-05984-1

© Communautés européennes, 2007

La reproduction est autorisée sous réserve de la mention de la source.

Printed in Italy

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

INTRODUCTION	7
1. QUESTIONS GÉNÉRALES	8
1.1. RELATION ENTRE LA DIRECTIVE ET LE TRAITÉ CE	8
1.2. MESURES DE MISE EN OEUVRE	8
1.2.1. Mesures législatives de mise en oeuvre	8
1.2.2. Mesures de mise en œuvre non législatives	9
1.2.3. Mesures de suivi	10
2. CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE	10
2.1. SERVICES CONCERNÉS	10
2.1.1. La notion de «service»	10
2.1.2. Les services exclus du champ d'application de la directive	11
2.1.3. Le domaine fiscal	14
2.1.4. La relation avec la libre circulation des marchandises	14
2.2. PRESTATAIRES CONCERNÉS	14
2.3. EXIGENCES CONCERNÉES	15
2.3.1. La notion d'exigence	15
2.3.2. Exigences générales n'affectant pas l'accès à une activité de service ou son exercice	15
2.3.3. Exigences régissant l'accès aux fonds publics	15
3. LA RELATION ENTRE LA DIRECTIVE ET DES DOMAINES JURIDIQUES OU POLITIQUES SPÉCIFIQUES	16
3.1. DROIT PÉNAL	16
3.2. DROIT DU TRAVAIL ET LÉGISLATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE	16
3.3. DROITS FONDAMENTAUX	16
3.4. DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ	17
4. LA RELATION ENTRE LA DIRECTIVE ET LES AUTRES DISPOSITIONS DU DROIT COMMUNAUTAIRE	17
5. SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE	18
5.1. SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES ET FORMALITÉS APPLICABLES AUX PRESTATAIRES	18
5.2. GUICHETS UNIQUES	19
5.2.1. La mise en place des «guichets uniques»	20
5.2.2. L'accomplissement des procédures et des formalités par l'intermédiaire des «guichets uniques»	21
5.3. INFORMATIONS ET ASSISTANCE FOURNIES PAR L'INTERMÉDIAIRE DES «GUICHETS UNIQUES»	22
5.3.1. Informations à fournir	22
5.3.2. Assistance à fournir	23
5.3.3. Encourager l'utilisation d'autres langues	23
5.4. PROCÉDURES PAR VOIE ÉLECTRONIQUE	23
5.4.1. La portée de l'obligation de mettre en place des procédures par voie électronique	24
5.4.2. La mise en œuvre des procédures par voie électronique	25

6.	LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT	26
6.1.	RÉGIMES D'AUTORISATION ET PROCÉDURES	26
6.1.1.	L'identification et l'évaluation des régimes d'autorisation	27
6.1.2.	Les conditions d'octroi d'une autorisation	27
6.1.3.	La non-répétition des exigences et des contrôles	28
6.1.4.	La durée des autorisations	28
6.1.5.	La portée territoriale	29
6.1.6.	Limitations relatives au nombre d'autorisations	29
6.1.7.	L'obligation de motivation et le droit de recours	30
6.1.8.	Les procédures d'autorisation	30
6.2.	EXIGENCES INTERDITES EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENT	31
6.2.1.	Interdiction des exigences fondées directement ou indirectement sur la nationalité	31
6.2.2.	Interdiction des exigences limitant l'établissement de prestataires à un seul État membre	32
6.2.3.	Interdiction des exigences limitant le choix du prestataire entre un établissement à titre principal ou secondaire	32
6.2.4.	Interdiction des conditions de réciprocité	33
6.2.5.	Interdiction de tests économiques	33
6.2.6.	Interdiction de l'intervention d'opérateurs concurrents dans les décisions des autorités compétentes	34
6.2.7.	Interdiction des obligations de constituer des garanties financières ou de souscrire des assurances auprès de prestataires établis dans le même État membre	34
6.2.8.	Interdiction de l'obligation d'avoir été préalablement immatriculé ou d'avoir exercé précédemment l'activité pendant une période donnée dans le même État membre	34
6.3.	EXIGENCES À ÉVALUER	35
6.3.1.	Les limites quantitatives ou territoriales	35
6.3.2.	Obligation imposant au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière	36
6.3.3.	Exigences relatives à la détention du capital d'une société	37
6.3.4.	Exigences réservant la prestation de certains services à des prestataires particuliers	37
6.3.5.	Interdictions de disposer de plus d'un établissement sur le territoire d'un même État membre	37
6.3.6.	Exigences imposant un nombre minimum de salariés	38
6.3.7.	Obligations d'appliquer des tarifs minimum et/ou maximum	38
6.3.8.	Obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques	38
7.	LIBRE CIRCULATION DES SERVICES	39
7.1.	CLAUDE DE LIBRE PRESTATION DE SERVICES ET LES DÉROGATIONS AFFÉRENTES	39
7.1.1.	Distinction entre établissement et prestation de services transfrontaliers	39
7.1.2.	Portée et effet de la clause de libre prestation de services	39
7.1.3.	Exigences imposables par les États membres aux services transfrontaliers	40
7.1.4.	Les dérogations prévues à l'article 17	44
7.1.5.	Dérogations dans des cas individuels en application de l'article 18	46
7.2.	OBLIGATIONS RELATIVES AUX DROITS DES DESTINATAIRES DE SERVICES	47
7.2.1.	Restrictions qui ne peuvent pas être imposées aux destinataires	47
7.2.2.	Principe de non-discrimination	48
7.2.3.	Obligation d'assistance aux destinataires	49

8.	QUALITÉ DES SERVICES	50
8.1.	INFORMATION SUR LES PRESTATAIRES ET LEURS SERVICES	51
8.1.1.	Information à fournir à l'initiative du prestataire	51
8.1.2.	Information à fournir à la demande du destinataire	51
8.2.	ASSURANCES ET GARANTIES PROFESSIONNELLES	52
8.2.1.	Assurances ou garanties professionnelles pour les prestataires de services présentant des risques particuliers	52
8.2.2.	Non-duplication des exigences relatives aux assurances ou aux garanties	52
8.3.	COMMUNICATIONS COMMERCIALES DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES	52
8.4.	ACTIVITÉS PLURIDISCIPLINAIRES	53
8.4.1.	Suppression des restrictions aux activités pluridisciplinaires	53
8.4.2.	Prévention des conflits d'intérêts et garantie de l'indépendance et de l'impartialité des prestataires	53
8.4.3.	Passage en revue de la législation et contenu du rapport d'évaluation	54
8.5.	POLITIQUE DE QUALITÉ DES SERVICES	54
8.6.	RÈGLEMENT DES LITIGES	54
8.6.1.	Meilleur traitement des plaintes par les prestataires	54
8.6.2.	Garanties financières en cas de décisions judiciaires	55
8.7.	CODES DE CONDUITE	55
8.7.1.	Élaboration de règles communes au niveau communautaire	55
8.7.2.	Contenu des codes de conduite	55
9.	COOPÉRATION ADMINISTRATIVE	56
9.1.	LE FONDEMENT DE LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE	56
9.2.	CARACTÉRISTIQUES DE BASE	56
9.2.1.	Assistance mutuelle	56
9.2.2.	Appui technique du système d'information sur le Marché Intérieur (IMI)	56
9.3.	ÉCHANGE D'INFORMATIONS	57
9.3.1.	Obligation de fournir des informations sur demande	57
9.3.2.	L'obligation de procéder à des vérifications sur demande	58
9.4.	ASSISTANCE MUTUELLE EN CAS DE PRESTATION DE SERVICES TRANSFRONTALIERS	59
9.4.1.	Répartition des tâches de contrôle entre les États membres	59
9.4.2.	Assistance mutuelle en cas de dérogations dans des cas individuels	59
9.5.	MÉCANISME D'ALERTE	60
10.	PASSAGE EN REVUE DE LA LÉGISLATION ET PROCESSUS D'ÉVALUATION MUTUELLE	60
10.1.	OBJECTIFS ET APPROCHE GÉNÉRALE	60
10.2.	LA PROCÉDURE VISÉE À L'ARTICLE 39, PARAGRAPHES 1 À 4	61
10.2.1.	Passage en revue et évaluation de la législation	61
10.2.2.	Rapports à présenter	62
10.2.3.	Le processus d'évaluation mutuelle	62
10.2.4.	Le passage en revue et l'évaluation des exigences visées à l'article 15, paragraphe 2, et les services d'intérêt économique général	62
10.2.5.	Notifications de nouvelles exigences du type de celles visées à l'article 15, paragraphe 2	63
10.3.	LA PROCÉDURE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 39, PARAGRAPHE 5	63

roduction

L'objectif de la directive «services»¹ est de progresser dans l'accomplissement d'un véritable Marché Intérieur des services, de sorte que tant les entreprises que les destinataires de services puissent profiter pleinement des opportunités qu'offre ce principal secteur de l'économie européenne. En poursuivant le développement d'un Marché Intérieur des services véritablement intégré, la directive contribuera à concrétiser le potentiel considérable du secteur des services en Europe en termes de croissance économique et de création d'emplois. C'est pourquoi la directive «services» est un élément central de la stratégie de Lisbonne révisée pour la croissance et l'emploi². Par ailleurs, en prévoyant des mesures concrètes de simplification administrative, elle soutient également le programme «Mieux légiférer»³.

La directive «services» constitue une avancée majeure en vue de permettre à la fois aux prestataires de services et aux consommateurs de profiter plus aisément des libertés fondamentales garanties par les articles 43 et 49 du traité instituant la Communauté européenne, à savoir la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Pour y parvenir, les dispositions de la directive visent à simplifier les procédures administratives et à supprimer les obstacles aux activités de services. Par ailleurs, elles cherchent à renforcer la confiance des prestataires et des consommateurs dans le Marché Intérieur ainsi que la confiance mutuelle entre les États membres.

La directive s'applique à un large éventail de services. Ses dispositions se fondent, dans une large mesure, sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes concernant la liberté d'établissement et la libre circulation des services et elles complètent les instruments communautaires existants, qui restent pleinement applicables.

Outre le fait qu'elle oblige les États membres⁴ à adopter des mesures législatives concrètes, la directive leur demande également de mettre en place une série de mesures pratiques, telles que des guichets uniques pour les prestataires de services, des procédures électroniques et la coopération administrative. Elle introduit également des outils innovants, comme le passage en revue de la législation nationale et le processus d'évaluation mutuelle. S'ils sont mis en œuvre de manière appropriée, ces divers instruments permettront de poursuivre le développement du Marché Intérieur des services bien après l'expiration du délai de transposition imparti. En effet, il est clair que la directive «services» ne requerra pas qu'un seul acte de mise en œuvre, mais qu'elle déclenchera un processus dynamique, dont les avantages se dévoileront au fil des années.

Il est aussi important de souligner que la directive renforcera les droits des destinataires de services, en particulier les consommateurs, et qu'elle procurera des dispositions concrètes visant au développement d'une politique européenne de qualité des services.

Pour atteindre ses objectifs, il est essentiel que la directive «services» soit transposée de manière complète et en temps utile. C'est pourquoi, lors de son sommet de mars 2007, le Conseil européen a conclu qu'«il faut exploiter pleinement les possibilités qu'offre le secteur européen des services; la directive sur les services adoptée récemment constitue un instrument essentiel à cet égard. Il convient d'accorder un degré de priorité élevé à la transposition complète, cohérente et en temps utile des dispositions de cette directive». La transposition complète et en temps utile de la directive aidera également les États membres à moderniser leurs administrations nationales et leurs cadres réglementaires. La directive a été adoptée le 12 décembre 2006 et devra être mise en œuvre par les États membres dans les trois ans qui suivent sa publication, c'est-à-dire au plus tard le 28 décembre 2009.

La mise en œuvre de la directive «services» représente un défi majeur pour les États membres et demande des efforts rapides et sérieux. Compte tenu de son vaste champ d'application et du large éventail de sujets qu'elle aborde, ainsi que du caractère novateur de l'approche suivie et des nombreuses

¹ 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.

² Communication de la Commission – Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne, COM (2005)24 du 02.02.2005.

³ Communication de la Commission - Examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne, COM (2006) 689 du 14.11.2006.

⁴ L'accord sur l'Espace économique européen (EEE) étend le marché intérieur aux trois pays de l'AELE : l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. L'assistance que le présent manuel cherche à apporter est également destinée à ces États.

mesures à mettre en place, il est clair qu'une coopération et un partenariat étroits entre la Commission et les États membres seront ici particulièrement importants. De ce fait et conformément à sa politique générale en faveur d'une meilleure application du droit communautaire, la Commission a offert son assistance et s'est engagée à coopérer étroitement avec les États membres tout au long du processus de mise en œuvre de la directive. Cette assistance devrait contribuer à une mise en œuvre et à une application correctes et cohérentes de la directive par tous les États membres et à assurer des conditions équitables pour les prestataires et les destinataires de services. En particulier, elle devrait aider à identifier et à résoudre les problèmes à un stade précoce.

Le présent «Manuel relatif à la mise en œuvre» a pour objet d'apporter aux États membres une assistance technique dans le processus de mise en œuvre et fait partie d'un ensemble de mesures d'accompagnement concrètes que la Commission entend prendre pour prêter assistance aux États membres. Conjointement avec d'autres mesures, il répond à la demande adressée à la Commission par le Conseil, lors de sa réunion des 29 et 30 mai 2006, de fournir aux États membres une assistance à la mise en œuvre de cette directive⁵. Ce manuel n'est ni exhaustif ni juridiquement contraignant et n'impose pas une méthode unique de mise en œuvre. Il s'efforce, en revanche, de décrire des manières appropriées de transposition de la directive et attire l'attention sur des éléments importants de la mise en œuvre. Il s'appuie sur des discussions préliminaires avec les États membres et tente d'apporter des réponses aux questions qu'ils ont déjà soulevées ou qui peuvent être aisément anticipées. D'autres questions apparaîtront à mesure que le processus de mise en œuvre avancera et, le cas échéant, ce manuel sera complété ultérieurement.

1. QUESTIONS GÉNÉRALES

1.1. Relation entre la directive et le traité CE

À l'instar des autres actes de droit dérivé, la directive «services» doit être vue à la lumière du droit primaire, à savoir le traité instituant la Communauté européenne (ci-après dénommé traité CE) et, notamment, les libertés relatives au Marché Intérieur. C'est dans ce contexte que la directive doit être interprétée et mise en œuvre.

Il y a également lieu de souligner que les matières qui sont exclues du champ d'application de la directive «services» restent pleinement couvertes par le traité CE. Les services exclus demeurent donc, bien évidemment, couverts par la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Le droit national régissant ces activités de services doit être conforme aux articles 43 et 49 du traité CE et les principes développés par la Cour de justice des Communautés européennes (ci après dénommée Cour de justice) sur la base de l'application de ces articles doivent être respectés. Il appartient aux États membres de veiller à ce que leur législation soit conforme au traité CE, tel qu'interprété par la Cour de justice. La Commission continuera à exercer son rôle de gardienne du traité CE et prêtera assistance aux États membres dans cette tâche.

1.2. Mesures de mise en œuvre

La mise en œuvre de la directive «services» demandera aux États membres d'adopter une combinaison de mesures législatives et non législatives, c'est-à-dire organisationnelles et pratiques. La directive est un instrument horizontal qui couvre un large éventail de services différents et est donc susceptible d'affecter un nombre considérable de lois et réglementations nationales. De ce fait et en ce qui concerne la législation de mise en œuvre, les États membres devront envisager une combinaison de mesures législatives spécifiques et horizontales, qui inclura probablement la modification de lois existantes ainsi que l'adoption de nouvelles lois spécifiques et d'une «loi-cadre» horizontale de mise en œuvre.

1.2.1. Mesures législatives de mise en œuvre

Ainsi qu'il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour de justice, «afin de garantir la pleine application des directives non seulement en droit mais également en fait, les États membres doivent prévoir un cadre légal précis dans le domaine concerné» pour permettre «aux particuliers de connaître leurs droits et de s'en prévaloir devant les juridictions nationales»⁶. En d'autres termes, les États membres doivent adopter des

⁵ Déclarations contenues dans le document du Conseil n° 11296/06 du 14.07.2006 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st11/st11296-ad01.fr06.pdf>)

⁶ Voir, notamment, arrêt du 18 janvier 2001 dans l'affaire C-162/99, *Commission contre Italie*; arrêt du 15 juin 1995 dans l'affaire C-220/94, *Commission contre Luxembourg*; arrêt du 30 mai 1991 dans l'affaire C-361/88, *Commission contre Allemagne*.

dispositions nationales à caractère contraignant afin que les prestataires et destinataires de services puissent se prévaloir des droits que leur accorde la directive «services».

Certains de ces articles pourraient être mis en œuvre par le biais de modifications de la législation existante. Par exemple, les articles relatifs aux régimes d'autorisation pourraient, dans certains États membres, être mis en œuvre en modifiant la législation nationale relative aux procédures administratives. Dans d'autres cas, notamment en ce qui concerne les articles énonçant des principes généraux, comme les articles 16 ou 20, l'adoption d'une nouvelle loi-cadre horizontale pourrait être envisagée⁷.

L'adoption d'une législation à caractère horizontal à un niveau approprié pourrait se révéler particulièrement utile pour servir de sauvegarde contre des dispositions relatives à des domaines spécifiques qui auraient pu échapper au processus d'examen de la législation. Cela pourrait aussi permettre de s'assurer que les activités de services qui pourront se développer à l'avenir - et être réglementées au niveau national - seront également couvertes. Toutefois, il va de soi que si les États membres choisissent de mettre en œuvre la directive ou certains de ses articles par le biais d'une législation à caractère horizontal, ils devront veiller à ce qu'une telle législation horizontale prime sur la législation spécifique.

Il se peut aussi que les États membres doivent adapter des législations spécifiques existantes contenant des exigences dont la directive impose explicitement la modification ou l'abolition. Ceci concerne, par exemple, les articles 9, 14 et 15 portant sur des exigences spécifiques qui restreignent la liberté d'établissement. Les articles 24 et 25 sur les communications commerciales des professions réglementées et les activités pluridisciplinaires en sont d'autres exemples.

Une attention particulière devra être accordée à la législation contenant des règles spécifiques concernant les prestataires établis dans d'autres États membres. Si ces règles ne sont pas compatibles avec la directive et ne se fondent pas sur d'autres instruments communautaires, elles devront être abrogées par modification de la législation concernée. Les États membres doivent, par exemple, vérifier si leur législation contient des exigences d'enregistrement pour les prestataires établis dans d'autres États membres et souhaitant fournir des services sur leur territoire. Si de telles exigences ne sont pas prévues dans un autre instrument communautaire et ne sont pas justifiées en vertu des articles 16 ou 17, elles devront être supprimées.

Afin d'être en mesure de vérifier que la mise en œuvre est complète, il est conseillé aux États membres d'utiliser des tableaux de correspondance qui indiquent comment les différentes dispositions de la directive ont été mises en œuvre.

1.2.2. Mesures de mise en œuvre non législatives

Certaines dispositions de la directive requièrent une mise en œuvre passant par la mise en place de procédures et de dispositifs administratifs appropriés. C'est le cas, par exemple, de la mise en place des guichets uniques et des procédures électroniques. Cela concerne aussi l'organisation de l'identification et de l'évaluation de la législation que les États membres devront réaliser avant de décider si une législation doit être modifiée ou abolie (en vérifiant, par exemple, que leurs régimes d'autorisation sont justifiés ou en passant en revue leur législation et en identifiant les exigences pertinentes).

Par ailleurs, la directive contient des dispositions qui obligent les États membres à encourager les parties privées (comme les prestataires de services, les associations professionnelles ou les organisations de consommateurs) à prendre des initiatives, comme l'article 26 sur la qualité des services ou l'article 37 sur les codes de conduite au niveau communautaire. La mise en œuvre de ces obligations imposera aux États membres de prendre des mesures pratiques, comme la fourniture d'une assistance aux opérateurs ou à leurs associations, plutôt que d'adopter des actes législatifs.

Enfin, tout le chapitre consacré à la «coopération administrative» nécessite la mise en place de dispositions pratiques dont les autorités compétentes des États membres ont besoin pour collaborer efficacement entre elles.

⁷ La mise en œuvre de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (JO L 178 du 17.07.2000, p. 1) est un exemple du suivi avec succès d'une telle approche.

Toutes ces obligations contraignent les États membres à parvenir à des résultats pratiques (par exemple, garantir que des guichets uniques seront disponibles dans les délais de la mise en œuvre) ou à prendre des mesures particulières (comme vérifier que les régimes d'autorisation sont conformes aux conditions énoncées par la directive).

1.2.3. Mesures de suivi

La directive «services» impose également aux États membres de prendre des mesures au-delà du délai de mise en œuvre (décembre 2009). C'est notamment le cas en ce qui concerne le passage en revue de la législation et le processus d'évaluation mutuelle visés à l'article 39 de la directive. Ainsi, conformément à l'article 39, paragraphe 5, les États membres ont l'obligation permanente de notifier toute modification apportée aux exigences applicables à la fourniture de services transfrontaliers (une obligation similaire existe pour certaines exigences liées à l'établissement sur la base de l'article 15, paragraphe 7). En vertu de l'article 39, paragraphe 2, les États membres ont également l'obligation de participer au processus d'évaluation mutuelle qui suivra le passage en revue de la législation et la présentation des rapports à ce sujet. Enfin, il est également clair que le développement d'une politique de qualité des services, telle qu'elle est prévue au chapitre V de la directive, évoluera au fil des années.

2. CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE

2.1. Services couverts

2.1.1. La notion de «service»

En règle générale, la directive «services» s'applique à tous les services qui ne sont pas explicitement exclus de son champ d'application.

Tout d'abord, il est important de comprendre la notion de «service» et l'étendue des activités qu'elle couvre. Conformément au traité CE et à la jurisprudence afférente de la Cour de justice, la notion de «service» est définie dans un sens large⁸. Elle couvre toute activité économique de travailleur indépendant fournie normalement contre rémunération, telle que visée à l'article 50 du traité CE.

De ce fait, au sens du traité CE et de la directive «services», pour constituer un «service» une activité doit être une activité de travailleur indépendant c'est-à-dire qu'elle doit être fournie par un prestataire (qui peut être une personne physique ou morale) en dehors des liens d'un contrat de travail⁹. En outre, l'activité doit être fournie normalement contre rémunération. En d'autres termes, elle doit être de nature économique. Ceci doit être apprécié au cas par cas pour chaque activité. Le simple fait qu'une activité soit fournie par l'État, par un organisme public ou par une organisation sans but lucratif ne signifie pas qu'elle ne constitue pas un service au sens du traité CE et de la directive «services»¹⁰. En effet, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, *«la caractéristique essentielle de la rémunération réside dans le fait que celle-ci constitue la contrepartie économique de la prestation en cause»*¹¹, ce qui signifie qu'il doit y avoir une rémunération. Que la rémunération soit payée par le destinataire du service ou par un tiers est indifférent¹². Cependant, il est à noter que la Cour de justice a conclu, en ce qui concerne les services d'éducation fournis dans le cadre du système d'éducation nationale, que les droits d'inscription ou de scolarité que les élèves ou leurs parents doivent parfois acquitter dans le cadre du système d'éducation nationale afin de contribuer dans une certaine mesure aux frais de fonctionnement dudit système ne constituent pas, en tant que tels, une rémunération lorsque le financement du système est assuré pour l'essentiel par des fonds publics¹³.

En conséquence, les États membres devront veiller à ce que les règles de la directive «services» s'appliquent à un large éventail d'activités, qu'elles soient fournies à des entreprises ou à des consommateurs. Sans prétendre à l'exhaustivité, les activités suivantes peuvent être mentionnées comme exemples de services couverts par la directive: les activités de la plupart des professions réglementées¹⁴ (telles que les conseillers juridiques et fiscaux, les architectes, les ingénieurs, les comptables, les géomètres), l'artisanat, les services liés aux entreprises (comme l'entretien des bureaux,

⁸ Voir article 4, paragraphe 1.

⁹ Arrêt du 12 décembre 1974 dans l'affaire 36/74, *Walrave*.

¹⁰ Arrêt du 11 avril dans les affaires jointes C-51/96 et C-191/97, *Delière*.

¹¹ Arrêt du 27 septembre 1988 dans l'affaire 263/86, *Humbel*.

¹² Arrêt du 26 avril 1988 dans l'affaire 352/85, *Bond van Adverteerders*; arrêt du 13 mai 2003 dans l'affaire C-385/99, *Müller Fauré*; arrêt du 12 juillet 2001 dans l'affaire C-157/99, *Smits et Peerbooms*.

¹³ Arrêt du 7 décembre 1993 dans l'affaire C-109/92, *Wirth*.

¹⁴ À cet égard, il doit être clair que les instruments communautaires existants, comme la 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) pour les professions réglementées, continuent à s'appliquer. Voir section 4 du présent manuel.

les conseils en gestion, l'organisation d'événements, le recouvrement de créances, les services de publicité et de recrutement), la distribution (y compris la vente en gros et au détail de produits et de services), les services dans le domaine du tourisme (comme les services des agences de voyages), les services de loisirs (comme les services proposés par les centres sportifs et les parcs d'attractions), les services de construction, les services d'installation et de maintenance d'équipement, les services d'information (comme les portails internet, les activités des agences de presse, l'édition, la programmation informatique), les services d'hébergement et de restauration (comme les hôtels, les restaurants et les services de restauration collective), les services dans le domaine de la formation et de l'enseignement, les services de location (y compris la location de voitures) et de location-vente, les services liés à l'immobilier, les services de certification et d'essai, les services à domicile (comme les services de nettoyage, les nourrices privées ou les services de jardinage), etc.

Dans le contexte de la loi-cadre de mise en œuvre de la directive, il serait souhaitable que les États membres suivent la même approche, c'est-à-dire qu'ils précisent que le champ d'application de cette législation-cadre s'applique à l'ensemble des activités de services autres que celles explicitement exclues.

2.1.2. Les services exclus du champ d'application de la directive

La directive «services» exclut explicitement une série de services de son champ d'application. Ces exceptions sont optionnelles, en ce sens que les États membres peuvent, s'ils le souhaitent, appliquer certains des principes généraux et des dispositions prévus par la directive «services», comme les «guichets uniques», à tout ou partie des services exclus. En tout état de cause, il est clair que les règles et réglementations nationales relatives aux services exclus doivent être conformes aux autres règles du droit communautaire, notamment la liberté d'établissement et la libre prestation de services telles que garanties par les articles 43 et 49 du traité CE.

S'agissant de la portée de ces exclusions, les explications suivantes peuvent être fournies:

○ Services d'intérêt général non économiques

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point a), est étroitement liée à la notion de «service» expliquée ci-dessus. L'expression «services non économiques» vise les services qui ne sont pas fournis en échange d'une contrepartie économique. Ces activités ne constituent pas un service au sens de l'article 50 du traité CE et, par conséquent, elles ne sont en tout état de cause pas couvertes par la directive «services». Dès lors, les services d'intérêt général non économiques, comme les services qui ne sont pas fournis contre rémunération dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire national, ne sont pas couverts par la directive «services». En revanche, les services d'intérêt économique général, comme ceux relevant des secteurs de l'électricité et du gaz, sont des services fournis en échange d'une contrepartie économique et relèvent donc, en principe, du champ d'application de la directive «services»¹⁵. La question de savoir si un service considéré comme étant d'intérêt général par un État membre est de nature économique ou non économique doit être appréciée à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice¹⁶ mentionnée ci-dessus. En tout état de cause, les États membres ne pourront pas considérer tous les services relevant d'un domaine particulier, par exemple les services d'éducation, comme des services d'intérêt général non économiques.

○ Services financiers

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point b), couvre l'ensemble des services financiers, y compris les services bancaires, les services concernant le crédit, les titres, les fonds d'investissement, l'assurance et les pensions. Elle inclut les services énumérés à l'annexe I de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice¹⁷, comme le crédit à la consommation, le crédit hypothécaire, le crédit-bail et l'émission et la gestion de moyens de paiement. Les services qui ne constituent pas un service financier, tels que les services de location simple opérationnels consistant en la location de produits, ne sont pas couverts par cette exclusion et les États membres devront veiller à ce qu'ils soient couverts par les mesures de mise en œuvre.

¹⁵ Même si l'application d'une disposition spécifique des directives existantes qui régissent ces services prime en cas de conflit avec l'une des dispositions de la directive «services». Voir section 4 de ce manuel.

¹⁶ Voir section 2.1.1 de ce manuel.

¹⁷ JO L 177 du 30.6.2006, p. 1.

○ Services et réseaux de communications électroniques

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point c), concerne les services et réseaux de communications électroniques ainsi que les ressources et services associés, tels qu'ils sont définis à l'article 2 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive-cadre)¹⁸. De tels services et réseaux comprennent, par exemple, la téléphonie vocale et les services de messagerie électronique. Cependant, ces services ne sont exclus qu'en ce qui concerne les matières régies par les cinq directives qui constituent le «paquet télécoms»¹⁹. S'agissant des aspects non couverts par ces cinq directives, comme les «guichets uniques» ou les procédures électroniques, la directive «services» s'applique. En conséquence, les États membres devront s'assurer que ces services bénéficient des dispositions pertinentes de la directive «services». Cela pourra être fait soit par modification de la législation spécifique relative au secteur des télécommunications soit en traitant cette question dans la loi-cadre horizontale de mise en œuvre de la directive.

○ Services dans le domaine des transports

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point d), couvre les services de transport qui entrent dans le champ d'application du titre V du traité CE. Par conséquent, elle vise le transport aérien, le transport maritime et la navigation intérieure, y compris les services portuaires, ainsi que le transport routier et ferroviaire, et, en particulier, le transport urbain, les taxis et les ambulances²⁰. L'exclusion des services de transport ne couvre pas les services qui ne sont pas des services de transport proprement dits, comme les services d'auto-école, les services de déménagement, les services de location de voitures, les services funéraires ou les services de photographie aérienne. Elle ne couvre pas non plus les activités commerciales dans les ports ou les aéroports, telles que les boutiques et les restaurants. Ces activités de services doivent donc bénéficier des dispositions de la directive «services» et doivent être couvertes par les mesures de mise en œuvre.

○ Services des agences de travail intérimaire

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point e), couvre le service de mise à disposition de travailleurs fourni par les agences de travail intérimaire. Les services autres que la mise à disposition de travailleurs que fournissent parfois les mêmes prestataires, comme les services de placement ou de recrutement, ne sont pas couverts par l'exclusion et doivent donc être couverts par les mesures de mise en œuvre.

○ Soins de santé

L'exclusion des soins de santé visée à l'article 2, paragraphe 2, point f), couvre *«les services de soins de santé et pharmaceutiques fournis par des professionnels de la santé aux patients pour évaluer, maintenir ou rétablir leur état de santé lorsque ces activités sont réservées à une profession de santé réglementée dans l'État membre dans lequel les services sont fournis»*²¹. Cela signifie que les services qui ne sont pas fournis à un patient mais à un professionnel de la santé ou à un hôpital, tel que les services de comptabilité, de nettoyage, les services de secrétariat et d'administration, la fourniture et la maintenance d'équipements médicaux ainsi que les services des centres de recherche médicale ne sont pas couverts par cette exclusion. En outre, l'exclusion ne couvre pas les activités qui ne sont pas destinées à maintenir, évaluer ou rétablir l'état de santé des patients. Ainsi, les activités destinées à améliorer le bien-être ou à permettre la relaxation, comme les clubs de sport ou de fitness, sont couvertes par la directive «services» et doivent être couvertes par les mesures de mise en œuvre. Par ailleurs, l'exclusion des services de santé ne couvre que les activités réservées à une profession de santé réglementée dans l'État membre où le service est fourni. Les services qui peuvent être fournis sans qu'une qualification professionnelle spécifique ne soit exigée doivent donc être couverts par les mesures de mise en œuvre. Enfin, il convient de préciser que l'exclusion des services de soins de santé concerne les services relatifs à la santé humaine et ne doit pas être comprise comme incluant les services vétérinaires, qui doivent donc être couverts par les mesures de mise en œuvre.

¹⁸ JO L 108 du 24.4.2002, p. 33.

¹⁹ Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive «accès») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 7); directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive «autorisation») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 21); directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33); directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 51) et directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive «vie privée et communications électroniques») (JO L 201 du 31.7.2002, p. 37), modifiée par la directive 2006/24/CE (JO L 105 du 13.4.2006, p. 54).

²⁰ Voir considérant 21.

²¹ Voir considérant 22.

○ Services audiovisuels et de radiodiffusion

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point g), couvre les services audiovisuels, c'est-à-dire les services dont le but principal est la fourniture d'images animées, avec ou sans son, y compris la télévision et la projection de films dans les cinémas, quel que soit leur mode de production, de distribution ou de transmission. Elle couvre également les services de radiodiffusion. D'autres services liés aux services audiovisuels ou à la radiodiffusion, comme les services de publicité ou la vente de boissons et d'aliments dans les cinémas, ne sont pas exclus et doivent donc être couverts par les mesures de mise en œuvre.

○ Activités de jeux d'argent

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point h), couvre tout service impliquant des paris ayant une valeur monétaire dans des jeux de hasard, y compris, en particulier, les jeux numériques, tels que les loteries, les billets à gratter, les jeux d'argent proposés dans des casinos ou des lieux autorisés, les services de paris, les jeux de bingo et les jeux d'argent gérés par des associations caritatives ou des organisations sans but lucratif et mis en place à leur bénéfice. En revanche, les jeux d'adresse, les appareils de jeux automatiques qui ne donnent pas de prix ou qui ne donnent des prix que sous la forme de jeux gratuits et les jeux promotionnels dont le seul but est d'encourager la vente de produits ou de services ne sont pas couverts par l'exclusion et relèvent donc des dispositions de la directive «services». Par ailleurs, d'autres services proposés dans les casinos, comme la vente de boissons et d'aliments, ne sont pas couverts par l'exclusion et doivent donc être couverts par les mesures de mise en œuvre.

○ Activités liées à l'exercice de l'autorité publique

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point i), reflète l'article 45 du traité CE, en vertu duquel les activités participant à l'exercice de l'autorité publique ne sont pas couvertes par les dispositions relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, cette exclusion couvre seulement des activités spécifiques et n'englobe pas des professions entières²². La question de savoir si des activités spécifiques sont directement ou spécifiquement liées à l'exercice de l'autorité publique ne peut pas être déterminée unilatéralement par un État membre, mais doit être appréciée sur la base de critères généraux établis par la Cour de justice. Ainsi, le simple fait qu'un État membre considère qu'une activité participe à l'exercice de l'autorité publique ou qu'une activité soit fournie par l'État, un organisme public ou un organisme auquel des tâches publiques ont été confiées, ne signifie pas pour autant que cette activité soit couverte par l'article 45 du traité CE. Lorsque les États membres doivent évaluer si une activité de services relève de l'article 45 du traité CE et si elle est par conséquent exclue de la directive «services», ils doivent garder à l'esprit le champ d'application étroit que la Cour de justice a donné à l'article 45 du traité CE²³.

○ Services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin

Les services sociaux visés à l'article 2, paragraphe 2, point j), sont exclus dans la mesure où ils sont fournis par l'État lui-même, par des prestataires mandatés par l'État et qui ont donc par conséquent l'obligation de fournir de tels services, ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État. La notion d'«associations caritatives reconnues comme telles par l'État» comprend les églises et les organisations religieuses poursuivant des fins charitables et bénévoles. À la lumière du libellé de cette exclusion et des explications données au considérant 27, il est clair que ces services ne sont pas exclus lorsqu'ils sont fournis par d'autres types de prestataires, par exemple des opérateurs privés agissant sans un mandat de l'État. À titre d'exemple, l'aide à l'enfance assurée par des nourrices privées ou d'autres services d'aide à l'enfance (comme les camps de vacances) fournis par des opérateurs privés ne sont pas exclus du champ d'application de la directive «services». De même, les services sociaux relatifs à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une

²² Arrêt du 9 mars 2000 dans l'affaire C-355/98, *Commission contre Belgique*; voir aussi arrêt du 29 octobre 1998 dans l'affaire C-114/97, *Commission contre Espagne*, arrêt du 13 juillet 1993 dans l'affaire C-42/92, *Thijssen*, et arrêt du 21 juin 1974 dans l'affaire 2/74, *Reyners*.

²³ La Cour de justice a dit pour droit que l'article 45 ne couvre pas les activités qui sont purement auxiliaires et préparatoires à l'exercice de l'autorité publique (arrêt du 13 juillet 1993 dans l'affaire 42/92, *Thijssen*) ou les activités de nature purement technique, telles que celles concernant la conception, la programmation et la gestion de systèmes informatiques (arrêt du 5 décembre 1989 dans l'affaire 3/88, *Commission contre Italie*). De plus, la Cour de justice a déjà conclu que de nombreuses activités de services ne relevaient pas du champ d'application de l'article 45 du traité CE, comme les activités d'«avocat» (arrêt du 21 juin 1974 dans l'affaire 2/74, *Reyners*), les entreprises de sécurité (arrêt du 31 mai 2001 dans l'affaire C-283/99, *Commission contre Italie*; arrêt du 9 Mars 2000 dans l'affaire C-355/98, *Commission contre Belgique*; arrêt du 26 janvier 2006 dans l'affaire C-514/03, *Commission contre Espagne*), les activités des commissaires agréés auprès des entreprises d'assurances (arrêt du 13 juillet 1993 dans l'affaire C-42/92, *Thijssen*), les activités concernant la conception, la programmation et la gestion de systèmes informatiques (arrêt du 5 décembre 1989 dans l'affaire 3/88, *Commission contre Italie*), les activités exercées dans le cadre de marchés ayant trait aux locaux, aux livraisons, à l'installation, à l'entretien, au fonctionnement, à la transmission de données nécessaires à l'exploitation d'une loterie (arrêt du 26 avril 1994 dans l'affaire C-272/91, *Commission contre Italie*).

situation de besoin en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux ou d'un manque total ou partiel d'indépendance, ainsi que les services aux personnes risquant d'être marginalisées, comme les services de soins aux personnes âgées ou les services destinés aux chômeurs, ne sont exclus du champ d'application de la directive «services» que dans la mesure où ils sont fournis par l'un des prestataires visés ci-dessus (c'est-à-dire l'État, des prestataires mandatés par l'État ou des associations caritatives reconnues comme telles par l'État). Ainsi, par exemple, les services privés à domicile d'aide ménagère ne sont pas exclus de la directive «services» et doivent être couverts par les mesures de mise en œuvre.

○ Services de sécurité privée

L'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, point k), couvre des services tels que la surveillance de biens immeubles et de locaux, la protection de personnes (gardes du corps), les patrouilles de sécurité ou la surveillance de bâtiments, ainsi que le dépôt, la garde, le transport et la distribution de fonds et d'objets de valeur. Les services qui ne sont pas des «services de sécurité» proprement dits, comme, par exemple, la vente, la livraison, l'installation et la maintenance des dispositifs techniques de sécurité, ne sont pas couverts par l'exclusion. Ils doivent donc être couverts par les mesures de mise en œuvre de la directive.

○ Services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics

Ces services sont exclus du champ d'application de la directive par l'article 2, paragraphe 2, point l), qu'ils puissent ou non être considérés comme participant à l'exercice de l'autorité publique tel qu'il est défini à l'article 45 du traité CE. L'exclusion couvre les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics. Ceci comporte, par exemple, les services d'authentification des notaires et la saisie de biens par les huissiers de justice.

2.1.3. Le domaine fiscal

Ainsi que l'indique l'article 2, paragraphe 3, la directive «services» ne s'applique pas en matière fiscale. Cela inclut les règles matérielles de droit fiscal ainsi que les exigences administratives nécessaires à l'application de la législation fiscale, telles que l'attribution des numéros de TVA. Il va de soi que les États membres peuvent décider d'appliquer aussi certains aspects de la directive «services» à des questions fiscales, comme l'attribution de numéros de TVA par les «guichets uniques» et par voie électronique.

2.1.4. La relation avec la libre circulation des marchandises

Comme le précise le considérant 76, la directive «services» ne concerne pas les activités relevant des articles 28 à 30 du traité CE relatifs à la libre circulation des marchandises. La directive «services» ne s'applique donc pas aux exigences qui doivent être appréciées au regard des dispositions du traité CE sur la libre circulation des marchandises et qui n'affectent pas l'accès à une activité de service ou son exercice, telles que les exigences concernant l'étiquetage des produits, les matériaux de construction ou l'utilisation de pesticides. Il convient toutefois de souligner que les exigences qui restreignent l'utilisation d'équipements nécessaires à la prestation d'un service affectent l'exercice d'une activité de service et sont donc couvertes par la directive «services»²⁴.

Lors de la mise en œuvre de la directive, les États membres doivent garder à l'esprit que, alors que la fabrication de produits n'est pas une activité de services²⁵, de nombreuses activités accessoires (par exemple, la vente au détail, l'installation et la maintenance, le service après-vente) constituent une activité de service et doivent donc être couvertes par les mesures de mise en œuvre.

2.2. Prestataires concernés

La directive «services» s'applique aux services fournis par une personne physique ressortissante d'un État membre ou par une personne morale au sens de l'article 48 du traité CE²⁶ et établie dans un État membre. Ainsi que le précise le considérant 38, la notion de «personne morale» comprend toute entité constituée en vertu du droit d'un État membre²⁷ ou régie par celui-ci, indépendamment de la question de savoir si elles ont la personnalité juridique d'après le droit national. Toutes ces entités doivent être couvertes par les mesures de mise en œuvre de la directive. En revanche, les services fournis par des

²⁴ Voir section 7.1.3.4 de ce manuel.

²⁵ Arrêt du 7 mai 1985 dans l'affaire 18/84, *Commission contre France*; arrêt du 11 juillet 1985 dans les affaires jointes 60/84 et 61/84, *Cinéthèque*.

²⁶ Voir considérant 36. L'article 48 du traité CE fait référence aux «sociétés ou autres personnes morales constituées en conformité de la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté».

²⁷ Y compris, par exemple, la «limited liability company» de droit britannique ou la «offene Handelsgesellschaft» (oHG) de droit allemand.

personnes physiques qui ne sont pas des ressortissants d'un État membre ou par des entités qui sont établies en dehors de la Communauté ou qui ne sont pas constituées suivant le droit national d'un État membre ne sont pas couverts par la directive.

2.3. Exigences concernées

2.3.1. La notion d'exigence

La directive «services» s'applique aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou son exercice. Conformément à l'article 4, paragraphe 7, la notion d'exigence couvre toute obligation, interdiction, condition ou toute autre limite imposée aux prestataires de services (ou aux destinataires des services), telle que l'obligation d'obtenir une autorisation ou de faire une déclaration aux autorités compétentes. La notion couvre toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres, qu'elle soit établie au niveau national, régional ou local. En outre et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice²⁸, la directive «services» s'applique également aux dispositions imposées par les règles des ordres professionnels, les règles collectives des associations professionnelles ou d'autres organisations professionnelles, lorsqu'elles sont adoptées par ces organisations dans l'exercice de leur autonomie juridique.

2.3.2. Exigences générales n'affectant pas l'accès à une activité de service ou son exercice

Comme l'explique le considérant 9, la directive «services» ne s'applique pas aux exigences qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé. Cela signifie, par exemple, que les règles de circulation routière, la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales ainsi que les normes en matière de construction ne sont pas, de manière générale, affectées par la directive «services». Il est toutefois clair que le simple fait que des règles soient qualifiées d'une manière spécifique, par exemple de règles relatives à l'«aménagement urbain», ou que des exigences soient formulées de manière générale, c'est-à-dire qu'elles ne visent pas spécifiquement des prestataires de services, ne suffit pas à conclure qu'elles ne relèvent pas du champ d'application de la directive «services». En fait, l'effet réel de ces exigences doit être apprécié pour déterminer si elles sont de nature générale ou non. Dès lors, les États membres, lors de la mise en œuvre de la directive, doivent tenir compte du fait que la législation qualifiée d'«aménagement urbain» ou de «normes de construction» peut contenir des exigences qui réglementent spécifiquement des activités de services et sont donc couvertes par la directive «services». À titre d'exemple, des règles sur la superficie maximale de certains établissements commerciaux, même lorsqu'elles sont contenues dans une législation générale sur l'aménagement urbain, relèveraient de la directive «services» et, partant, seraient couvertes par les obligations visées dans le chapitre de la directive consacré à l'établissement.

2.3.3. Exigences régissant l'accès aux fonds publics

Ainsi que l'explique le considérant 10, la directive «services» ne porte pas sur les exigences dont le respect est une condition d'accès aux fonds publics, par exemple en ce qui concerne les normes de qualité ou les conditions contractuelles spécifiques pour certains services d'intérêt économique général. De telles exigences ne seront pas affectées par la mise en œuvre de la directive «services». En particulier, la directive «services» n'impose pas aux États membres d'octroyer aux prestataires de services établis dans d'autres États membres le droit de bénéficier du même financement que les prestataires établis sur leur propre territoire. Toutefois, il va de soi que de telles exigences, régissant l'accès des prestataires de services aux fonds publics et à toutes les autres aides octroyées par les États membres (ou par l'intermédiaire de ressources d'État), doivent être conformes aux autres règles communautaires, y compris les règles de concurrence, en particulier l'article 87 du traité CE.

²⁸ Selon la jurisprudence de la Cour de justice, l'abolition des obstacles étatiques ne doit pas être neutralisée par les obstacles découlant de règles établies par des associations ou des organisations dans l'exercice de leur autonomie juridique. Voir arrêt du 12 décembre 1974 dans l'affaire 36/74, *Walrave*, points 17, 23 et 24; arrêt du 14 juillet 1976 dans l'affaire 13/76, *Donà*, points 17 et 18; arrêt du 15 décembre 1995 dans l'affaire C-415/93, *Bosman*, points 83 et 84; arrêt du 19 février 2002 dans l'affaire C-309/99, *Wouters*, point 120.

3. LA RELATION ENTRE LA DIRECTIVE ET DES DOMAINES JURIDIQUES OU POLITIQUES SPÉCIFIQUES

3.1. Droit pénal

Ainsi que l'explique le considérant 12, la directive «services» vise à créer un cadre juridique en vue de garantir la liberté d'établissement et la libre circulation des services entre les États membres, mais elle n'harmonise pas, ne porte pas atteinte aux et, comme l'indique l'article 1, paragraphe 5, n'affecte pas les règles de droit pénal des États membres. Il est clair, par exemple, que si un prestataire de services d'un autre État membre commet une infraction pénale, comme la diffamation ou la fraude, dans le cadre de sa prestation de service, cela ne relève pas du champ d'application de la directive «services».

Toutefois, il est également clair que les règles de droit pénal ne peuvent être utilisées afin de restreindre les libertés fondamentales garanties par le droit communautaire²⁹ et que les États membres ne peuvent pas contourner ou empêcher l'application des dispositions de la directive «services» en recourant au droit pénal. Cela signifie, par exemple, qu'un État membre qui, en vertu de l'article 9 de la directive «services», ne peut pas conserver un régime d'autorisation au motif qu'il est discriminatoire ou disproportionné, ne peut pas contourner cette interdiction en infligeant une sanction pénale en cas de non-respect de ce régime d'autorisation. De même, si un État membre ne peut pas appliquer certaines exigences nationales à des services entrants au motif qu'elles ne sont pas conformes aux critères énoncés à l'article 16, cet État membre ne peut pas contourner cette interdiction en infligeant une sanction pénale en cas de non-respect de ces exigences. En conséquence, lors de l'examen des exigences nationales applicables aux prestataires de services, les États membres peuvent également avoir à passer en revue certaines dispositions de droit pénal dont l'application pourrait aboutir à contourner les obligations de la directive.

3.2. Droit du travail et législation en matière de sécurité sociale

L'article 1^{er}, paragraphe 6, dispose que la directive «services» n'affecte pas le droit du travail ni la législation des États membres en matière de sécurité sociale. La directive ne contient aucune règle relevant du domaine du droit du travail ou de la sécurité sociale et n'oblige pas les États membres à modifier leur droit du travail ou leur législation en matière de sécurité sociale. Étant donné qu'en droit communautaire, il n'existe pas de notion commune du droit du travail, l'article 1^{er}, paragraphe 6, explique ce qui est entendu par droit du travail : les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité au travail, et les relations entre les employeurs et les travailleurs. Cela couvre l'ensemble des règles qui traitent des conditions d'emploi individuelles des travailleurs et des relations entre le travailleur et son employeur. Cette notion comprend la réglementation des salaires, le temps de travail, les congés payés et toute la législation relative aux obligations contractuelles entre l'employeur et ses salariés. L'article 1^{er}, paragraphe 6, précise encore que l'application de la législation nationale doit respecter le droit communautaire. Ceci signifie, s'agissant des travailleurs détachés, que l'État membre d'accueil est tenu de respecter les dispositions de la directive concernant le détachement de travailleurs³⁰.

3.3. Droits fondamentaux

L'article 1^{er}, paragraphe 7, dispose que la directive n'affecte pas les droits fondamentaux tels qu'ils sont reconnus par les États membres et par le droit communautaire, sans préciser davantage cette notion. La deuxième phrase fait référence au droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire. L'article 1^{er}, paragraphe 7, ne prend pas position sur la question de savoir si le fait de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives est un droit fondamental. Le considérant 15 revêt une importance particulière dans le contexte de cet article. Il énonce le principe de base selon lequel il n'y a pas de conflit intrinsèque entre l'exercice des droits fondamentaux et les libertés fondamentales du traité CE et qu'il n'y a pas de primauté entre celles-ci et ceux-là³¹.

²⁹ Voir, par exemple, arrêt du 19 janvier 1999 dans l'affaire C-348/96, *Calfa* ; arrêt du 6 mars 2007 dans les affaires jointes C-338/04, C-359/04 et C-360/04, *Placanica*.

³⁰ Directive 1996/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services, JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

³¹ Conformément au raisonnement suivi par la Cour de justice dans ses arrêts du 12 juin 2003 dans l'affaire C-112/00, *Schmidberger*, et du 9 décembre 1995 dans l'affaire C-265/95, *Commission contre France (fraises)*, l'exercice des droits fondamentaux peut et doit être concilié avec l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité CE.

3.4. Droit international privé

Ainsi que l'indique l'article 3, paragraphe 2, la directive «services» ne porte pas sur les règles du droit international privé. Les règles du droit international privé, y compris la convention de Rome (et les futurs règlements Rome I et Rome II)³², déterminent les règles de droit privé qui sont applicables, en particulier, aux obligations contractuelles et non contractuelles, en cas de litiges entre des prestataires et des destinataires de services ou entre des prestataires de services. En son article 17, paragraphe 15, la directive «services» prévoit une dérogation spécifique à la libre prestation de services et assure ainsi que les règles du droit international privé ne seront pas affectées par la mise en œuvre de la directive «services».

Il en est ainsi de toutes les règles du droit international privé, y compris celles qui, comme l'article 5 de la convention de Rome, prévoient que, dans des cas spécifiques impliquant des consommateurs, la loi de l'État où le consommateur a sa résidence habituelle s'applique. Il convient toutefois de relever que les règles du droit international privé déterminent uniquement quelles règles de droit privé s'appliquent à une relation contractuelle ou non contractuelle, y compris une relation contractuelle entre un prestataire de services et un consommateur. Elles ne déterminent pas, par exemple, quelles règles de droit public s'appliquent. L'application ou non des règles de l'État membre de résidence habituelle du consommateur, autres que les règles de droit privé, à un prestataire donné n'est pas déterminée par le droit international privé, mais est régie par la directive «services», en particulier par son article 16.

Enfin, la directive «services» ne traite pas de la compétence des tribunaux. Ces questions sont régies par le règlement communautaire concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale³³.

4. LA RELATION ENTRE LA DIRECTIVE ET LES AUTRES DISPOSITIONS DU DROIT COMMUNAUTAIRE

En principe, la directive «services» s'applique en complément du droit communautaire existant. Les conflits éventuels entre la directive «services» et d'autres instruments du droit communautaire dérivé ont, en règle générale, été réglés explicitement dans la directive, notamment par le biais de dérogations à des dispositions spécifiques³⁴. Néanmoins, l'article 3 prévoit une règle pour tous les autres cas résiduels et exceptionnels dans lesquels un conflit pourrait être constaté entre une disposition de la directive «services» et une disposition d'un autre instrument du droit communautaire dérivé.

L'article 3 dispose que, si les dispositions de la directive «services» sont en conflit avec une disposition d'un autre acte du droit communautaire dérivé, la disposition de ce dernier acte prévaut. Cela signifie que, dans ces cas, la disposition de l'autre instrument communautaire prime et que la disposition de la directive «services» ne sera pas appliquée. Il est à noter que ceci ne concerne que la disposition spécifique à l'origine du conflit et non les autres dispositions de la directive «services» qui restent d'application.

La question de savoir s'il y a ou non conflit entre une disposition de la directive «services» et une disposition d'un autre instrument communautaire doit être appréciée soigneusement dans chaque cas spécifique. Le simple fait que des règles régissant des aspects spécifiques d'un service particulier aient été énoncées dans un autre instrument communautaire (y compris ceux mentionnés à l'article 3) ne suffit pas à conclure à l'existence d'un conflit avec une disposition de la directive «services». Pour écarter une disposition de la directive «services», il y a lieu de démontrer qu'il existe une contradiction entre des dispositions spécifiques de ces deux instruments. Cette appréciation doit se fonder sur une interprétation soignée des dispositions en cause, en conformité avec leur fondement juridique et avec les libertés fondamentales garanties par les articles 43 et 49 du traité CE.

³² Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles, JO C 27 du 26.1.1998, p. 34, actuellement en cours de modernisation et de transformation en un instrument communautaire, voir proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicable aux obligations contractuelles («Rome I»), COM(2005) 650 final; Règlement sur la loi applicable aux obligations non contractuelles («Rome II»), COM(2006) 83 final, tel qu'adopté par le Parlement européen le 10 juillet 2007.

³³ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JO L 12 du 16.1.2001, p. 1.

³⁴ Voir, par exemple, article 5, paragraphe 3, article 9, paragraphe 3, ou article 15, paragraphe 2, point d).

5. SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Le chapitre II de la directive «services» (articles 5 à 8) établit un ambitieux programme de simplification et de modernisation administratives. Il oblige les États membres à simplifier les procédures administratives, à créer des «guichets uniques» servant d'interlocuteur unique aux prestataires de services, à prévoir la possibilité d'accomplir les procédures à distance et par voie électronique et à rendre les informations sur les exigences et les procédures nationales aisément accessibles aux prestataires et aux destinataires des services.

Les articles 5 à 8 s'appliquent à l'ensemble des procédures et des formalités nécessaires à l'accès à une activité de service et à son exercice, pour l'ensemble des services couverts par le champ d'application de la directive, qu'elles soient imposées au niveau central, régional ou local. Ils n'opèrent aucune distinction entre prestataires nationaux et étrangers. En conséquence, ils s'appliquent de la même manière aux prestataires de services établis dans un autre État membre et à ceux établis (ou désirant s'établir) sur le territoire de leur État membre.

En outre, ces articles s'appliquent à l'ensemble des procédures, indépendamment du fait que le prestataire doive s'y conformer pour s'établir dans un État membre ou fournir des services transfrontaliers (dans la mesure où les procédures et formalités peuvent s'appliquer aux prestataires établis dans d'autres États membres et pour autant qu'ils fournissent des services transfrontaliers)³⁵.

La simplification administrative telle qu'elle est envisagée par la directive «services» contribuera à accroître la compétitivité de l'économie européenne³⁶. En conséquence, les États membres peuvent envisager la possibilité d'appliquer tout ou partie des dispositions du chapitre II, notamment les guichets uniques et les procédures électroniques, aux services et à des matières non couvertes par la directive «services».

5.1. Simplification des procédures et formalités applicables aux prestataires

Conformément à l'article 5, paragraphe 1, les États membres doivent examiner les procédures et formalités applicables à l'accès à une activité de service et à son exercice et, lorsque les procédures et formalités ne sont pas suffisamment simples, ils doivent les simplifier. Les États membres doivent donc consentir un véritable effort de simplification administrative. Dans le cadre de cet exercice, ils doivent examiner et évaluer les procédures et formalités du point de vue du prestataire, tout en gardant à l'esprit que la simplification des procédures réduira, à son tour, la charge administrative pour l'administration elle-même. Les États membres pourraient s'inspirer des procédures administratives simplifiées mises en place dans d'autres États membres et échanger leurs meilleures pratiques. La Commission fera de son mieux pour les y aider.

La notion de procédures et de formalités est large et inclut toutes les démarches administratives qu'une entreprise doit accomplir, comme la présentation de documents, la production d'une déclaration ou l'inscription auprès d'une autorité compétente. Elle couvre non seulement les procédures et formalités qui sont une condition préalable à l'exercice de l'activité de service, mais également celles qui sont imposées ultérieurement, dans le cadre de l'exercice de l'activité, voire après la fourniture du service (par exemple, une obligation de déclarer annuellement les détails des transactions réalisées).

Dans la pratique, les États membres devront évaluer si leurs exigences administratives sont effectivement nécessaires ou si certaines procédures ou parties de ces procédures peuvent être supprimées ou remplacées par d'autres, moins lourdes pour les prestataires de services. Les États membres devront également prendre en considération le nombre de procédures administratives différentes que doit suivre un prestataire de services, le risque de répétition, le coût, la clarté et l'accessibilité, ainsi que les délais et les difficultés pratiques que ces procédures impliquent pour les prestataires concernés³⁷.

Les États membres devront aussi évaluer si l'ensemble des preuves et des documents demandés sont nécessaires et s'il est indispensable d'exiger que toutes les preuves soient produites par le prestataire ou si certaines informations pourraient déjà être disponibles auprès d'autres sources (par exemple, d'autres autorités compétentes). Par exemple, les règles imposant à un prestataire de présenter un dossier

³⁵ À cet égard, il convient de garder à l'esprit que, conformément à l'article 16, les États membres ne peuvent imposer le respect de leurs propres exigences aux prestataires de services entrants que dans des cas limités. Voir section 7.1.3 de ce manuel.

³⁶ Conformément à la stratégie de Lisbonne révisée et aux initiatives «Mieux légiférer», voir communication de la Commission, «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne», COM(2005) 24 du 2.2.2005, et communication de la Commission, Examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne, COM(2006) 689 du 14.11.2006.

³⁷ Voir considérant 45.

complet, sans possibilité d'obtenir une dérogation pour certains documents ou preuves que l'administration possède déjà, sont normalement inutiles et devraient donc être supprimées. De même, les procédures qui imposent l'introduction de demandes différentes pour répondre à des exigences différentes pourraient être simplifiées afin de permettre la présentation d'un seul dossier.

Les États membres devront encore déterminer s'il est justifié d'exiger que certaines preuves soient produites sous une forme spécifique, par exemple, sous forme d'original, de copie ou de traduction certifiée conforme, ou s'il ne suffirait pas de produire une copie ou une traduction non certifiée. En tout état de cause et conformément à l'article 5, paragraphe 3, les États membres ne peuvent exiger la production de documents originaux, sous forme de copies certifiées conformes ou de documents accompagnés d'une traduction certifiée, que lorsque cette exigence est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ou lorsqu'un autre instrument communautaire le prévoit. Il convient de souligner que les doutes relatifs à l'authenticité d'un document particulier ou à son contenu précis peuvent être levés par des contacts entre autorités compétentes (en particulier, avec l'autorité qui a délivré le document), en recourant notamment à la coopération administrative. Ceci ne devrait pas être particulièrement difficile, étant donné que le système d'information sur le Marché Intérieur (IMI)³⁸ permettra de télécharger et de vérifier aisément les documents à distance.

Par ailleurs, conformément à l'article 5, paragraphe 3, les États membres doivent accepter les documents émanant d'autres États membres ayant une fonction équivalente ou desquels il résulte clairement que l'exigence concernée est satisfaite. Cela implique que les administrations nationales doivent s'efforcer d'apprécier le fond, plutôt que simplement la forme des documents délivrés par d'autres États membres. Ainsi, les États membres ne peuvent pas exiger la production d'un certificat de nationalité ou de résidence, lorsque d'autres documents officiels d'identification (un passeport ou une carte d'identité, par exemple) fournissent déjà ces données.

L'article 5, paragraphe 3, ne s'applique toutefois pas à une série de documents visés dans les instruments communautaires suivants : la directive «qualifications professionnelles»³⁹, la directive «marchés publics»⁴⁰, la directive «établissement des avocats»⁴¹ et les première et onzième directives «droit des sociétés»⁴².

Aux termes de l'article 5, paragraphe 2, la Commission peut recourir à la procédure de comité visée à l'article 40, paragraphe 2, pour établir des formulaires harmonisés devant servir d'«équivalents aux certificats, attestations ou autres documents requis d'un prestataire». Des formulaires harmonisés peuvent être établis pour des certificats spécifiques ou des documents similaires, lorsque les différences entre les documents nationaux ayant une finalité similaire empêchent les autorités compétentes de vérifier aisément le contenu ou le sens du certificat et imposent, par conséquent, de multiples formulaires différents aux prestataires. Ainsi, la preuve d'établissement dans un État membre peut être apportée par divers documents juridiques, allant d'un certificat d'enregistrement délivré par une autorité publique à une attestation d'affiliation à une chambre de commerce, selon les États membres. Si l'expérience pratique devait montrer que les prestataires de services continuent de se heurter à une multitude de formulaires différents (en dépit de l'assistance apportée par la coopération administrative qu'impose la directive), un formulaire harmonisé pourrait être une solution efficace. Toutefois, cette décision ne pourra être prise qu'à un stade ultérieur, sur la base de l'expérience acquise dans l'application de la directive «services».

5.2. Guichets uniques

Conformément aux dispositions de l'article 6, les États membres sont tenus de veiller à ce que les prestataires puissent accomplir toutes les procédures et formalités nécessaires à l'accès et à l'exercice de leurs activités de services par l'intermédiaire de «guichets uniques». C'est l'une des obligations de résultat qu'impose la directive «services». Les États membres devront prendre une série de décisions sur la manière d'organiser leurs «guichets uniques» et devront faire en sorte que ces guichets soient créés et soient opérationnels au plus tard à l'expiration de la période de mise en œuvre.

³⁸ Voir section 9.2.2 de ce manuel.

³⁹ 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.

⁴⁰ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO L 134 du 30.4.2004, p. 114.

⁴¹ Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise, JO L 77 du 14.3.1998, p. 36.

⁴² Première directive 68/151/CEE du Conseil, du 9 mars 1968, tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers, JO L 65 du 14.3.1968, p. 8. Onzième directive 89/666/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant la publicité des succursales dans un État membre par certaines formes de société relevant du droit d'un autre État, JO L 395 du 30.12.1989, p. 36.

Les «guichets uniques» ont pour but de servir d'interlocuteurs institutionnels uniques au prestataire, de sorte qu'il n'ait pas à contacter plusieurs instances ou autorités compétentes pour rassembler toutes les informations pertinentes et accomplir toutes les démarches nécessaires relatives à ses activités de service. Les États membres doivent créer des «guichets uniques» accessibles à tous les prestataires, qu'ils soient établis sur leur territoire ou sur le territoire d'un autre État membre. Il va de soi que cette obligation ne s'applique qu'aux secteurs de services couverts par la directive, mais les États membres peuvent envisager d'étendre les activités des «guichets uniques» à tout ou partie des secteurs exclus de la directive. La même logique s'applique à certaines matières exclues de la directive. Par exemple, les États membres pourraient envisager d'offrir aux prestataires la possibilité d'accomplir certaines exigences fiscales, comme l'attribution d'un numéro de TVA, par l'intermédiaire des «guichets uniques».

Les États membres s'efforcent depuis plusieurs années d'instaurer des guichets uniques pour les entreprises et l'obligation énoncée par la directive «services» va dans le sens des objectifs d'autres initiatives communautaires, comme l'engagement pris par le Conseil européen d'instaurer des guichets uniques pour la création d'entreprises avant la fin de 2007⁴³. L'obligation juridique imposée par la directive «services» est néanmoins plus large et englobe tous les types d'entreprises (pas uniquement les créations), les destinataires de services (à des fins d'information) et tous les types de procédures (pas uniquement celles relatives à la création). Par ailleurs, il est clair que d'autres fonctions que les guichets uniques pour la création d'entreprises⁴⁴ sont encouragés à remplir, comme l'accompagnement professionnel, la formation, les conseils financiers et l'aide à l'élaboration de plans d'affaires, vont plus loin que les obligations énoncées dans la directive «services». La mise en œuvre de l'objectif fixé par le Conseil européen contribuera à l'établissement des «guichets uniques» au sens de la directive «services». En tout état de cause, il est clair que les États membres ne doivent pas créer deux réseaux séparés et peuvent s'appuyer sur les initiatives existantes pour se conformer à l'obligation imposée par la directive «services».

5.2.1. La mise en place des «guichets uniques»

Chaque État membre est libre de décider comment il veut organiser les «guichets uniques» sur son territoire, mais il doit veiller à ce qu'ils soient accessibles à tous les prestataires couverts par la directive afin qu'ils puissent y effectuer toutes les procédures et formalités ayant trait aux services et aux matières relevant du champ d'application de la directive.

La notion de «guichets uniques» ne signifie pas que les États membres doivent établir un seul organe centralisé sur leur territoire. Les États membres peuvent décider d'établir plusieurs «guichets uniques» sur leur territoire. Toutefois, le «guichet unique» doit être «unique» du point de vue du prestataire (en d'autres termes, le prestataire doit pouvoir accomplir toutes les démarches en s'adressant à un seul point de contact).

Les États membres peuvent choisir d'avoir différents «guichets uniques» selon les secteurs d'activités, comme des «guichets uniques» pour les professions réglementées et des «guichets uniques» pour les activités commerciales, comme le commerce de détail, etc. Cependant, il est important d'éviter d'éventuelles lacunes de couverture des «guichets uniques». Par conséquent, si les États membres optent pour l'établissement de «guichets uniques» pour des secteurs spécifiques, ils devront en outre établir des «guichets uniques» compétents pour tous les services qui ne seraient pas couverts par les «guichets uniques» sectoriels. En tout état de cause, dans le cas où un État membre déciderait de créer plusieurs «guichets uniques», les différences de couverture devraient être aisément identifiables pour le prestataire. Ceci pourrait rendre nécessaire la mise en place d'un document Web centralisé, permettant aux prestataires d'identifier et de contacter aisément les «guichets uniques» pertinents d'un État membre donné. De même, s'il existe plusieurs guichets uniques, celui contacté par le prestataire, mais qui n'est pas compétent pour les activités de ce dernier, devrait l'aider à identifier le «guichet unique» compétent.

L'établissement de «guichets uniques» différents pour les prestataires nationaux et étrangers pourrait aboutir à une discrimination. De même, il pourrait y avoir discrimination si les États membres créaient des «guichets uniques» pour les questions liées à l'établissement et d'autres pour la fourniture de services transfrontaliers. Il y a donc lieu d'éviter d'opérer de telles distinctions.

⁴³ L'objectif de créer, avant la fin de 2007 des guichets uniques pour les entreprises figurait dans les «lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)» (ligne directrice intégrée n° 15), adoptées en juin 2005 par le Conseil; recommandation du Conseil du 12 juillet 2005 concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (2005 à 2008) (2005/601/CE).

⁴⁴ Voir document de travail de la Commission: *Assessing Business Start-up Procedures in the context of the renewed Lisbon strategy for growth and jobs* (SEC(2007) 129) (Évaluation des procédures relatives à la création d'entreprises dans le contexte de la stratégie de Lisbonne révisée pour la croissance et l'emploi, uniquement disponible en anglais).

Les États membres peuvent décider de ne confier aux «guichets uniques» qu'un rôle de coordination, de sorte que les décisions finales continuent de relever des autorités compétentes existantes. Les États membres qui opteront pour cette solution devront organiser la communication entre les «guichets uniques» et les autorités compétentes afin d'assurer leur rapidité et leur fiabilité. Les États membres peuvent néanmoins décider d'attribuer certains pouvoirs décisionnels aux «guichets uniques». Par exemple, ils peuvent décider que les «guichets uniques» soient directement chargés de l'immatriculation des entreprises ou de l'octroi d'autorisations simples. Quoi qu'il en soit, la directive indique clairement que les «guichets uniques» n'ont pas d'incidence sur la répartition des compétences entre les autorités compétentes⁴⁵.

De même, les États membres sont libres de décider à qui ils confient la tâche de «guichets uniques» : aux autorités compétentes au niveau national, régional ou local, aux chambres professionnelles, à d'autres organisations professionnelles, voire à des opérateurs privés. En tout état de cause, les règles de passation des marchés publics, et en particulier celles qui concernent les marchés publics de services⁴⁶, doivent être respectées si elles sont applicables. Si les États membres décident d'établir des «guichets uniques» gérés par des opérateurs privés, ils doivent instaurer des mécanismes adéquats afin de veiller à ce qu'ils remplissent leur mission en conformité avec les exigences posées par la directive.

Par ailleurs, les États membres peuvent aussi choisir de créer des «guichets uniques» basés essentiellement sur des interfaces électroniques, sans mettre en place une infrastructure physique spécifique où les prestataires pourraient se rendre en personne. Dans ce cas, un accent particulier doit être mis sur la structure claire des informations et des procédures accessibles sur l'Internet ou sur des outils électroniques similaires, qui doivent donner des indications compréhensibles sur l'ensemble des procédures et des formalités relatives à l'accès à, et à l'exercice des, activités de services. Les prestataires doivent pouvoir aisément identifier toutes les procédures et formalités correspondant à leurs demandes spécifiques et obtenir une vue d'ensemble cohérente de leurs demandes ou requêtes en cours par l'intermédiaire de ces «guichets uniques» électroniques. Il ne suffit donc pas que les États membres affichent une simple compilation de liens dans un document internet centralisé. De même, si des «guichets uniques» n'existent que sur de façon électronique, il conviendra de mettre en place une ligne d'assistance téléphonique que les prestataires pourraient contacter en cas de problèmes. Les États membres devraient toutefois envisager la possibilité d'assortir les guichets uniques électroniques d'une infrastructure physique, en particulier si cette solution facilite leur utilisation par les prestataires qui ne sont pas nécessairement habitués à utiliser des services électroniques.

Enfin, les États membres sont libres de choisir le mode de financement des «guichets uniques». Ainsi que l'indique le considérant 49, les «guichets uniques» peuvent demander aux prestataires d'acquitter une redevance pour les services rendus. Cependant, la redevance doit être proportionnée au coût réel des procédures concernées. En tout état de cause, le montant de la redevance ne doit pas être si élevé qu'il dissuade les prestataires de s'adresser aux «guichets uniques». En outre, les États membres peuvent également charger les guichets uniques de la perception d'autres redevances administratives, telles que celles des instances de contrôle.

La Commission facilitera au mieux les échanges de meilleures pratiques en matière d'organisation et de financement des guichets uniques entre les États membres.

5.2.2. L'accomplissement des procédures et des formalités par l'intermédiaire des «guichets uniques»

Comme mentionné ci-dessus, des «guichets uniques» doivent être disponibles pour l'accomplissement des procédures et formalités auxquelles sont soumis les prestataires dans un État membre donné pour l'accès et l'exercice d'une activité de services (que ce soit par l'intermédiaire d'un établissement ou d'une prestation transfrontalière, dans la mesure où les procédures et formalités sont applicables aux services transfrontaliers). Ceci inclut les autorisations, déclarations, notifications, l'attribution d'un numéro d'immatriculation de société et d'autres procédures et formalités. Il est à noter que les procédures de recours ultérieures, qu'elles aient un caractère judiciaire ou administratif, comme l'introduction d'une

⁴⁵ Voir article 6, paragraphe 2.

⁴⁶ Voir, en particulier, la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO L 134 du 30.4.2004, p. 114.

plainte ou d'un recours en annulation d'une décision, ne doivent pas être traitées par l'intermédiaire des «guichets uniques».

Pour pouvoir accomplir toutes les démarches par l'intermédiaire des «guichets uniques», les prestataires doivent être en mesure d'obtenir toutes les informations, formulaires et documents relatifs aux procédures, de transmettre les documents et les demandes et de recevoir les décisions et les autres réponses concernant leur demande par l'intermédiaire des «guichets uniques».

Certaines des procédures à accomplir auprès des «guichets uniques» peuvent être complexes, comme celles qui concernent l'établissement de grandes surfaces commerciales, et/ou nécessiter diverses autorisations. Cependant, comme mentionné ci-dessus, les «guichets uniques» peuvent ne remplir qu'un rôle de coordination, le pouvoir de décision restant aux mains des autorités compétentes spécifiques. Quoi qu'il en soit, il est crucial que les «guichets uniques» donnent aux prestataires un aperçu clair de toutes les démarches à accomplir et leur fournissent une assistance procédurale et un retour d'informations sur les procédures en cours.

Il va de soi que les prestataires ne sont pas obligés de s'adresser aux «guichets uniques». Ils restent libres de faire usage ou non de cette possibilité et peuvent également contacter directement toute autorité compétente et transmettre ou recevoir directement des documents, autorisations et autres. Lorsque les procédures et formalités engagées par l'intermédiaire d'un «guichet unique» impliquent des délais (par exemple, parce qu'un délai est fixé pour la présentation d'un document ou parce que l'autorité compétente doit statuer sur la demande d'autorisation dans un délai donné), le moment de la réception par le «guichet unique» de tous les documents requis doit être le point de départ du calcul de ce délai.

Dès l'introduction d'une demande, les «guichets uniques» doivent répondre dans les meilleurs délais et informer, le cas échéant, le demandeur sans retard que sa demande est erronée ou dénuée de fondement.

Enfin, il est à noter que les «guichets uniques» prévus par la directive «services» et les «points de contact» visés à l'article 57 de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles⁴⁷ poursuivent des objectifs distincts. Alors qu'aux termes de l'article 57 de cette directive, chaque État membre doit désigner un point de contact qui fournit aux citoyens toute information utile concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles et apporte une assistance aux citoyens désireux de faire reconnaître leurs qualifications professionnelles dans un autre État membre, les «guichets uniques» visés par la directive «services» permettront aux citoyens et aux entreprises d'accomplir effectivement toutes les procédures et formalités relatives à l'accès à des activités de services et à l'exercice de celles-ci, y compris celles qui ont trait à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

5.3. Information et assistance fournies par l'intermédiaire des «guichets uniques»

5.3.1. Informations à fournir

L'article 7, paragraphe 1, contient une liste des informations essentielles que les États membres doivent veiller à rendre facilement accessibles aux prestataires et aux destinataires par l'intermédiaire des «guichets uniques». Ces informations doivent être accessibles à distance et par voie électronique. Les «guichets uniques» doivent répondre dans les meilleurs délais à toute demande d'information et, si la question n'est pas claire ou est incomplète, ils doivent en informer le demandeur au plus vite.

Les informations à fournir comprennent les exigences que les prestataires doivent satisfaire lorsqu'ils souhaitent fournir des services dans un État membre. Elles couvrent également les moyens et les conditions d'accès aux registres et bases de données publics sur les prestataires et les services, tels que les registres d'entreprises, les bases de données sur les professions réglementées ou les bases de données publiques sur les statistiques relatives aux services. Les informations englobent aussi les coordonnées des autorités compétentes, y compris celles chargées de surveiller l'exercice des activités de services, ainsi que les données des associations ou organisations auprès desquelles les prestataires

ou les destinataires peuvent obtenir une assistance pratique ou des informations complémentaires. Des informations sur les voies de recours disponibles en cas de litige doivent également être fournies.

Afin de mettre en œuvre cette obligation, les États membres devront structurer un certain nombre d'informations. Les bases de données existantes ou les outils d'information en ligne (sites internet des ministères ou des autorités régionales) devraient faciliter ce travail, mais les États membres devront néanmoins consentir des efforts importants pour organiser l'information de manière claire (par exemple, par secteur d'activité et en différenciant les exigences qui doivent être satisfaites par les prestataires souhaitant s'établir et par ceux qui veulent simplement fournir des services transfrontaliers) et s'assurer qu'elle est présentée dans un langage simple et clair et de manière cohérente, compréhensible et structurée. Une simple référence à des textes juridiques ou leur reproduction ne sera bien évidemment pas suffisante. Les États membres devront également revoir et mettre à jour l'information régulièrement.

La directive ne traite pas des questions de responsabilité liées à des actions ou à des omissions des «guichets uniques», comme la responsabilité concernant la communication d'informations erronées ou trompeuses. Ces questions devront relever du droit national⁴⁸.

5.3.2. Assistance à fournir

Outre les informations sur les exigences que les prestataires doivent satisfaire, les autorités compétentes devraient, à la demande des prestataires ou des destinataires, fournir de l'assistance sur la manière dont ces exigences sont généralement appliquées ou interprétées. Cette assistance peut, par exemple, être fournie au moyen de guides aisément compréhensibles, expliquant l'application générale de certaines conditions et les différentes phases de la procédure à suivre. Ainsi que l'explique l'article 7, paragraphe 6, cette obligation d'assistance est une obligation de fournir des informations générales et n'impose pas aux autorités compétentes de fournir des conseils juridiques dans des cas individuels.

Ces informations complémentaires doivent être fournies de manière claire et non ambiguë et être facilement accessibles à distance et par voie électronique, comme via l'internet ou la messagerie électronique. Ainsi que le précise l'article 7, paragraphe 4, les autorités compétentes doivent répondre dans les plus brefs délais à toute demande d'information ou d'assistance et, en cas de demande erronée ou sans fondement, en informer dans les plus brefs délais le demandeur.

5.3.3. Encourager l'utilisation d'autres langues

Aux fins d'améliorer le fonctionnement du Marché Intérieur et de faciliter l'établissement et la fourniture de services transfrontaliers, il importe – et il est de l'intérêt des États membres, des prestataires et des destinataires – que les informations communiquées par l'intermédiaire des «guichets uniques» ne soient pas uniquement disponibles dans la (les) langue(s) officielle(s) de l'État membre concerné, mais qu'elles le soient aussi dans d'autres langues communautaires⁴⁹. Comme l'indique l'article 7, paragraphe 5, cette pratique doit être encouragée. Ainsi, les États membres pourraient envisager de rendre les informations disponibles dans les langues des États membres limitrophes ou dans les langues les plus couramment utilisées dans la conduite des affaires dans l'Union européenne.

5.4. Procédures par voie électronique

La mise en place de procédures électroniques pleinement opérationnelles et interopérables avant la fin de la période de mise en œuvre est un élément clé pour atteindre l'objectif de simplification administrative poursuivi par la directive «services». Les procédures électroniques sont un outil essentiel permettant d'alléger sensiblement les procédures administratives tant pour les prestataires de services que pour les autorités publiques. La possibilité d'accomplir des démarches administratives à distance sera particulièrement importante pour les prestataires d'autres États membres. En outre, les procédures électroniques contribueront également à la modernisation des administrations publiques tout en renforçant leur efficacité. Après un investissement initial, l'utilisation des procédures électroniques devrait permettre aux administrations d'économiser du temps et de l'argent.

⁴⁸ Voir considérant 51.

⁴⁹ Ainsi que le précise l'article 7, paragraphe 5, ceci n'interfère pas avec la législation des États membres en matière d'utilisation des langues.

Depuis un certain temps, la mise en place de procédures électroniques pouvant être utilisées par-delà les frontières fait partie des objectifs d'e-gouvernement des États membres et de la Communauté⁵⁰. Avec la directive «services», les États membres sont désormais juridiquement tenus de mettre en place des services administratifs en ligne avant une date précise. Fin 2009, les prestataires devraient pouvoir effectuer par voie électronique et à distance toutes les procédures et formalités nécessaires à la fourniture d'un service donné.

5.4.1. La portée de l'obligation de mettre en place des procédures par voie électronique

L'article 8 impose aux États membres l'obligation de veiller «à ce que toutes les procédures et formalités relatives à l'accès à une activité de service et à son exercice puissent être effectuées facilement, à distance et par voie électronique, par l'intermédiaire du guichet unique concerné et des autorités compétentes».

Pour faire en sorte que les procédures électroniques soient facilement accessibles pour les prestataires, elles doivent, en principe, être disponibles par l'intermédiaire de réseaux de communication accessibles au public, comme l'Internet. Cette lecture est également conforme à l'utilisation de l'expression «par voie électronique» dans d'autres instruments relatifs au Marché Intérieur⁵¹.

L'article 8 couvre les procédures et les formalités requises pour l'établissement, ainsi que toute procédure et formalité nécessaire à la fourniture de services transfrontaliers. Les procédures électroniques doivent non seulement être mises à la disposition des prestataires résidant ou établis dans l'État membre de l'administration, mais également des prestataires résidant ou établis dans d'autres États membres. En d'autres termes, les prestataires doivent pouvoir effectuer les procédures et formalités requises par voie électronique par-delà les frontières⁵².

Les procédures et formalités que les prestataires doivent pouvoir accomplir par voie électronique englobent, en principe, toutes les procédures et formalités relatives à l'accès à une activité de service et à son exercice. Les procédures par voie électronique doivent être disponibles tout au long de la procédure administrative, depuis l'introduction de la demande ou la présentation initiale de documents par le prestataire jusqu'à la réponse finale, si nécessaire, de l'autorité compétente. Néanmoins, l'article 8, paragraphe 2, prévoit trois exceptions logiques à l'obligation de mettre en place des moyens électroniques: (i) le contrôle des locaux où le service est fourni; (ii) le contrôle des équipements utilisés par le prestataire et (iii) l'examen physique des capacités ou de l'intégrité personnelle du prestataire ou des membres de son personnel qui exercent des responsabilités.

En vertu de l'article 8, des procédures électroniques doivent être mises en place pour les opérations se réalisant par l'intermédiaire des «guichets uniques»⁵³ et aussi pour les opérations directes avec les autorités compétentes. Dans la pratique, cela signifie d'abord que des procédures électroniques doivent être instaurées pour toutes les procédures administratives que les prestataires devront effectuer par l'intermédiaire des «guichets uniques». Ensuite, les prestataires devront avoir la possibilité de communiquer directement avec l'autorité compétente pertinente s'ils le souhaitent, par exemple lorsqu'une seule autorité est concernée et qu'il peut s'avérer plus facile de traiter directement avec elle.

Il va de soi que la mise en place de procédures électroniques pour l'accomplissement de toutes les procédures et formalités nécessaires ne signifie pas que les États membres ne puissent pas conserver ou prévoir d'autres moyens d'accomplir les procédures et formalités⁵⁴. Au contraire, différents moyens

⁵⁰ Au niveau politique, la déclaration ministérielle de Manchester sur l'e-gouvernement (2005) a reconnu que «l'utilisation efficace des TIC devrait avoir un impact positif sur les quatre libertés de circulation du marché intérieur compris dans le traité CE (libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services)...» et fixe la date de 2010 comme objectif pour un accès large et fiable aux services publics de toute l'Union européenne grâce à des procédures d'identification électroniques mutuellement reconnues («D'ici 2010, les entreprises et les citoyens européens pourront bénéficier de moyens sûrs d'identification électronique qui optimisent la commodité pour l'utilisateur tout en respectant les réglementations en matière de protection des données. De tels moyens seront disponibles sous la responsabilité des États membres, mais seront reconnus dans toute l'Union européenne»).

⁵¹ L'expression «par voie électronique» a été, par exemple, définie dans la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998, JO L 217 du 5.8.1998, p. 18 (connue sous le nom de directive «transparence»). La directive 2000/31/CE (directive sur le commerce électronique, JO L 178 du 17.7.2000, p. 1) a repris la même définition. Cette expression a également été utilisée dans les nouvelles directives sur les marchés publics (directives 2004/18/CE, JO L 134 du 30.4.2004, p. 114, et 2004/17/CE, JO L 314 du 30.4.2004, p. 1). La directive 98/48/CE définit l'expression «par voie électronique» comme étant «un service envoyé à l'origine et reçu à destination au moyen d'équipements électroniques de traitement (y compris la compression numérique) et de stockage de données, et qui est entièrement transmis, acheminé et reçu par fils, par radio, par moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques». La même directive indique expressément en son annexe V que les services de téléphonie vocale et de télécopier ne sont pas considérés comme des services fournis par voie électronique. Dans le cadre des marchés publics, on estime, par exemple, que le réseau utilisé pour les marchés publics électroniques doit être ouvert et accessible à tous et que ces moyens généralement disponibles incluent l'internet et la messagerie électronique.

⁵² Voir considérant 52.

⁵³ Voir article 6.

⁵⁴ Voir considérant 52.

d'accomplir les procédures et formalités administratives devraient pouvoir coexister. Toutefois et en tout état de cause, des procédures électroniques doivent être mises à la disposition des prestataires.

Enfin, conformément aux objectifs d'e-gouvernement, il serait judicieux de créer des procédures électroniques non seulement pour les services couverts par la directive «services», mais également pour d'autres services, dans la mesure où les avantages des procédures électroniques mises en place en application de la directive «services» pourraient également être utilisés plus largement dans le cadre des services d'administration en ligne destinés aux entreprises.

5.4.2. La mise en œuvre des procédures par voie électronique

Certains services administratifs en ligne destinés aux entreprises existent déjà ou sont en cours d'élaboration dans plusieurs États membres. De même, diverses initiatives visant à l'interopérabilité des services administratifs en ligne ont été lancées et sont en cours de réalisation au niveau national et communautaire, en particulier dans le cadre de la stratégie i2010⁵⁵.

La mise en œuvre d'ici fin 2009 de l'obligation imposée par l'article 8 représente un défi majeur pour les États membres, qui devront accroître les efforts déjà en cours pour parvenir à l'interopérabilité des services administratifs en ligne pour les entreprises. Les États membres sont encouragés à prendre appui sur les initiatives existantes. En effet, l'obligation imposée par la directive «services» devrait être considérée comme une opportunité de stimuler les efforts actuels et d'aider les États membres à se concentrer sur la réalisation des objectifs qu'ils se sont eux-mêmes fixés dans le cadre de leurs travaux en matière d'e-gouvernement.

Pour mettre en place des procédures électroniques opérationnelles dans toute l'Union européenne, l'interopérabilité est l'une des principales questions à résoudre⁵⁶. Étant donné que des exigences et des dispositions réglementaires, organisationnelles, sémantiques et techniques différentes existent au niveau national en ce qui concerne les procédures électroniques existantes ou envisagées, plusieurs questions de nature politique, juridique ou technique (en rapport avec l'identification, l'authentification, l'échange et la reconnaissance de documents électroniques, etc.) peuvent se poser, qui nécessitent un certain degré de coordination et de coopération entre les États membres. Cela ne signifie toutefois pas que les États membres doivent harmoniser leurs solutions d'e-gouvernement ou n'utiliser qu'un seul modèle. Ils sont libres de choisir le modèle qui leur convient, tout en gardant à l'esprit que les procédures électroniques doivent être accessibles tant à leurs ressortissants/résidents qu'aux prestataires d'autres États membres qui doivent, en principe, être en mesure d'utiliser leurs moyens nationaux pour traiter avec les pouvoirs publics d'autres États membres. Ceci irait dans le sens de l'objectif de services administratifs en ligne interopérables par-delà les frontières, de l'idée de simplification administrative et de la facilitation de la prestation de services transfrontaliers. Au cas où les services d'administration en ligne d'un autre État membre imposeraient aux prestataires d'utiliser les moyens (identification/authentification) de cet autre État membre, il pourrait s'ensuivre de nouvelles complications et de nouvelles charges pour les prestataires. En effet, si les prestataires devaient se procurer les moyens nationaux de chacun des États membres où ils souhaitent fournir leurs services, cette exigence pourrait entraîner des retards et des coûts qui devraient en principe être évités (de plus, certains États membres pourraient même exiger que les prestataires se procurent plusieurs moyens, un pour chaque demande, ce qui compliquerait encore la situation). Lors de l'examen de cette question, les États membres doivent éviter de créer de nouveaux obstacles ou d'adopter des solutions susceptibles de ralentir en fin de compte l'introduction de services administratifs en ligne interopérables transfrontaliers.

Dans la recherche de solutions interopérables, la Commission jouera un rôle actif et aidera les États membres dans la mise en place des procédures électroniques. La Commission encouragera notamment l'exploitation de synergies entre les initiatives d'e-gouvernement existantes relevant de la stratégie i2010 et l'objectif de disposer de procédures électroniques dans l'ensemble de l'Union d'ici fin 2009.

Les principales questions liées à l'interopérabilité transfrontalière des différents services administratifs en ligne, comme l'authentification et l'identification ou les documents électroniques, font déjà l'objet de discussions et des solutions éventuelles sont examinées dans le cadre de l'e-gouvernement. La question de savoir s'il sera nécessaire de recourir à la procédure de comité visée à l'article 8, paragraphe 3,

⁵⁵ Communication de la Commission du 1^{er} juin 2005 au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - «i2010 – Une société de l'information pour la croissance et l'emploi», COM(2005) 229 final.

⁵⁶ Le «European Interoperability Framework» (EIF ou cadre européen d'interopérabilité) (Version 1.0) définit l'interopérabilité comme «la capacité des systèmes de technologie de l'information et de la communication (TIC) et des processus d'entreprise qu'ils supportent à échanger des données et à permettre le partage d'informations et de connaissances» (p. 5), voir <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644> (uniquement en anglais).

et à quel propos, n'appelle pas encore une réponse claire. L'objectif doit être de ne pas répéter les travaux réalisés dans d'autres lieux, et de ne recourir à un comité que si cela peut apporter une valeur ajoutée. Il convient, afin de décider si un comité devrait être créé et le rôle qu'il pourrait avoir, de poursuivre l'analyse de l'interopérabilité en vue de déterminer si, et dans quelle mesure, les initiatives existantes ne suffisent pas à résoudre les problèmes.

6. LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

Les dispositions du chapitre III (articles 9 à 15) ne s'appliquent qu'aux cas d'établissement et non aux cas de prestations de services transfrontaliers, qui sont traités au chapitre IV.

Ces dispositions s'appliquent dans tous les cas où une entreprise cherche à s'établir dans un État membre, qu'il s'agisse d'un prestataire souhaitant créer une nouvelle entreprise ou d'une entreprise existante désireuse d'ouvrir un nouvel établissement, comme une filiale ou une succursale. Elles couvrent à la fois le cas où un prestataire veut s'établir dans un autre État membre et celui où un prestataire veut s'établir dans son propre État membre.

Les dispositions du chapitre III s'appliquent à toutes les exigences relatives à l'établissement des prestataires, qu'elles soient imposées au niveau national, régional ou local. Elles s'appliquent également aux règles adoptées par des ordres professionnels ou d'autres associations ou organisations professionnelles au sens de l'article 4, paragraphe 7, dans l'exercice de leur autonomie juridique, qui régissent de manière collective l'accès à une activité de service ou son exercice⁵⁷.

6.1. Régimes d'autorisation et procédures

Les régimes d'autorisation sont l'une des formalités les plus courantes imposées aux prestataires de services dans les États membres et constituent une restriction à la liberté d'établissement, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice⁵⁸. Pour cette raison, la directive «services» dispose que les États membres doivent passer en revue leurs régimes d'autorisation existants et les rendre conformes aux articles 9 à 13 de la directive.

Les articles 9 à 13 s'appliquent à tous les régimes d'autorisation relatifs à l'accès à une activité de service ou à son exercice. Toutefois, comme l'indique l'article 9, paragraphe 3, ces articles ne s'appliquent pas aux aspects des régimes d'autorisation qui sont régis, directement ou indirectement, par d'autres instruments communautaires⁵⁹. Les instruments communautaires qui régissent indirectement certains aspects des régimes d'autorisation doivent être compris comme étant les actes communautaires qui, tout en ne prévoyant pas eux-mêmes des régimes d'autorisation, font néanmoins expressément référence à la possibilité offerte aux États membres d'imposer un régime d'autorisation. Les actes communautaires qui ne contiennent pas une telle référence expresse ne pourront être considérés comme régissant indirectement des régimes d'autorisation.

S'agissant des aspects des régimes d'autorisation non régis par d'autres instruments communautaires, les dispositions pertinentes de la directive «services» sont d'application. À titre d'exemple, la directive «déchets»⁶⁰ impose expressément aux États membres de subordonner certaines activités ayant trait aux eaux usées à des régimes d'autorisation, et lesdits régimes ne seront dès lors pas soumis à une évaluation au titre de l'article 9. Cependant, étant donné que la directive «déchets» ne traite pas des aspects spécifiques, comme les conditions d'octroi de l'autorisation, sa durée ou la procédure à suivre, les articles 10 à 13 s'appliqueront à ces aspects. En conséquence, les États membres devront veiller à ce que les régimes d'autorisation (et leurs procédures) soient conformes aux règles établies par ces articles.

Les articles 9 à 13 énoncent une série de principes généraux concernant le passage en revue et l'adaptation des régimes d'autorisation. Aux fins d'éviter toute lacune dans la mise en œuvre et de faire en sorte que ces principes soient respectés à tous les niveaux, les États membres devraient envisager de les incorporer dans la loi-cadre horizontale de mise en œuvre de la directive ou, si elle existe, dans la législation générale relative aux régimes d'autorisation, comme les codes de procédure administrative.

⁵⁷ Voir la définition d'une «exigence» à l'article 4, paragraphe 7, et la définition de l'«autorité compétente» à l'article 4, paragraphe 9. Pour la jurisprudence de la Cour de justice en la matière, voir, par exemple, arrêt du 15 décembre 1995 dans l'affaire C-415/93, *Bosman*, et la jurisprudence citée.

⁵⁸ Arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-390/99, *Canal Satellite*.

⁵⁹ Par exemple, les articles 9 à 13 ne s'appliqueront pas, en ce qui concerne les professions réglementées, aux aspects des autorisations qui sont régis par la directive 36/2005/36/CE.

⁶⁰ Directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, JO L 194 du 25.7.1975, p. 39, telle que codifiée dans la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, JO L 114 du 27.4.2006, p. 9.

6.1.1. L'identification et l'évaluation des régimes d'autorisation

L'expression «régime d'autorisation» englobe toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice⁶¹.

Lorsque les États membres passent en revue leur législation afin d'identifier les régimes d'autorisation existants, ils devront essentiellement se demander si la législation concernée requiert une décision de l'autorité compétente, qu'elle soit explicite ou implicite, avant que le prestataire puisse légalement exercer l'activité de service. La notion de régime d'autorisation couvre, par exemple, les procédures en vertu desquelles un prestataire doit faire une déclaration à l'autorité compétente et ne peut exercer l'activité qu'à l'expiration d'un certain délai en cas d'absence de réaction de ladite autorité. Elle inclut également les cas où le prestataire doit faire des déclarations dont la réception doit être accusée par l'autorité compétente, dès lors que cet accusé de réception est nécessaire pour commencer à exercer l'activité en cause ou pour que celle-ci soit légale.

Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice⁶² et à l'article 9, paragraphe 1, de la directive «services», les régimes d'autorisation ne peuvent être maintenus que s'ils ne sont pas discriminatoires, s'ils sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et s'ils sont proportionnés.

Dès lors, pour chaque régime d'autorisation identifié, les États membres devront, tout d'abord, vérifier qu'il n'est pas discriminatoire, c'est-à-dire qu'il ne prévoit pas, ni directement ni indirectement, un traitement différent pour les prestataires nationaux et ceux d'autres États membres. Ensuite, les États membres devront évaluer si le régime d'autorisation poursuit un objectif d'intérêt général (l'une des raisons impérieuses d'intérêt général⁶³) et s'il est effectivement adapté pour atteindre cet objectif. Enfin, les États membres devront déterminer si l'objectif poursuivi ne peut pas être atteint par d'autres mesures moins contraignantes.

Les États membres ne doivent pas perdre de vue que, souvent, les régimes d'autorisation peuvent tout simplement être abolis ou remplacés par des mesures moins contraignantes, telles que la surveillance des activités du prestataire par les autorités compétentes ou de simples déclarations (qui ne constituent pas un régime d'autorisation) du prestataire. Dans ces cas, le maintien de régimes d'autorisation préalable ne serait pas proportionné.

L'article 9 demande non seulement aux États membres d'évaluer leurs régimes d'autorisation et de supprimer ou de modifier ceux qui ne sont pas justifiés, mais également de notifier à la Commission les raisons pour lesquelles ils estiment que les régimes restants sont compatibles avec le critère de non-discrimination, qu'ils sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et qu'ils sont proportionnés.

6.1.2. Les conditions d'octroi d'une autorisation

Alors que l'article 9 oblige les États membres à évaluer la nécessité de maintenir un régime d'autorisation, l'article 10 contient des obligations spécifiques quant aux conditions d'octroi d'une autorisation. Ces critères, qui découlent de la jurisprudence de la Cour de justice, d'une part, garantissent que les régimes d'autorisation deviennent moins contraignants pour les prestataires et, d'autre part, ils les rendent plus prévisibles et assurent leur transparence. L'objectif, tel qu'il est énoncé à l'article 10, paragraphe 1, est de veiller à ce que les prestataires soient assurés que les décisions ne sont pas prises de manière arbitraire.

L'article 10, paragraphe 2, exige que les conditions d'octroi d'une autorisation respectent un certain nombre de critères. Tout d'abord, les conditions doivent être non discriminatoires, justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire. Les États membres doivent veiller à ce que les conditions d'octroi d'une autorisation – telles que les exigences en matière d'assurance ou de preuve de solvabilité ou celles relatives aux membres du personnel du prestataire – soient conformes aux critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

L'article 10, paragraphe 2, exige également que les conditions d'octroi d'une autorisation soient claires et non ambiguës, objectives, transparentes, accessibles et rendues publiques à l'avance. La clarté fait référence à la nécessité de rendre les critères aisément compréhensibles par tous en évitant un libellé

⁶¹ Voir la définition d'un «régime d'autorisation» à l'article 4, paragraphe 6.

⁶² Arrêt du 20 février 2001 dans l'affaire C-205/99, *Anafir*.

⁶³ Voir la définition d'une «raison impérieuse d'intérêt général» à l'article 4, paragraphe 8.

ambigu. Les critères objectifs ne devraient pas laisser de marge d'appréciation à l'autorité compétente, qui lui permettrait de prendre des décisions arbitraires. Ceci est nécessaire pour garantir que tous les opérateurs soient traités de manière équitable et impartiale et que les demandes soient examinées et évaluées sur la base de leurs mérites propres. La transparence, l'accessibilité et la publicité garantissent que le régime d'autorisation est compréhensible pour tous les demandeurs potentiels et que les différentes étapes de la procédure sont connues à l'avance.

Les critères visés à l'article 10, paragraphe 2, doivent s'appliquer aux régimes d'autorisation qui régissent l'accès aux activités de services et leur exercice, à tous les niveaux. Afin d'éviter des lacunes dans la mise en œuvre, les États membres devraient envisager de les incorporer dans les principes généraux de leur loi-cadre horizontale de mise en œuvre de la directive ou dans une législation générale concernant les procédures administratives.

6.1.3. La non-répétition des exigences et des contrôles

Les prestataires établis dans un État membre ont souvent déjà obtenu une autorisation dans cet État membre et prouvé qu'ils satisfont à un certain nombre d'obligations et de conditions. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice⁶⁴, l'article 10, paragraphe 3, dispose que les conditions d'octroi d'une autorisation pour un nouvel établissement ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels le prestataire est déjà soumis dans un autre État membre ou dans le même État membre. Cela signifie que, lorsqu'elle applique ses exigences nationales, l'autorité compétente doit tenir compte des exigences équivalentes ou essentiellement comparables qui ont déjà été satisfaites par le prestataire⁶⁵. Afin de garantir le respect effectif de l'article 10, paragraphe 3, les États membres devraient établir une obligation claire pour les autorités compétentes de tenir compte des exigences équivalentes déjà remplies dans d'autres États membres⁶⁶. Cela pourrait se faire dans le contexte de la loi-cadre horizontale de mise en œuvre de la directive ou bien dans une législation nationale concernant les procédures administratives.

6.1.4. La durée des autorisations

La fixation d'une durée de validité limitée pour les autorisations entrave l'exercice des activités de services, étant donné qu'elle peut empêcher le prestataire de développer une stratégie à long terme, y compris en matière d'investissements, et introduire, de manière générale, un élément d'incertitude pour les entreprises. Lorsqu'un prestataire a démontré qu'il répond aux exigences relatives à la prestation de services, il n'est généralement pas nécessaire de limiter les autorisations dans le temps. En conséquence, l'article 11 dispose que l'autorisation doit généralement être octroyée pour une durée indéterminée.

L'article 11 admet des exceptions à cette règle générale de durée illimitée des autorisations, notamment lorsqu'une limitation dans le temps peut être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ou lorsque le nombre d'autorisations disponibles est limité par une raison impérieuse d'intérêt général.

Lors de la mise en œuvre de la directive «services», les États membres devront établir le principe général de durée illimitée des autorisations et les exceptions possibles à cette règle. Cela ne les empêche pas de retirer des autorisations lorsque les conditions d'octroi ne sont plus remplies, ainsi que le prévoit expressément l'article 11, paragraphe 4.

Lors de l'examen de la nécessité de maintenir une durée limitée pour les autorisations afin de protéger un objectif d'intérêt général (par exemple, en veillant à ce que les prestataires respectent l'obligation de suivre régulièrement certains cours afin de protéger les destinataires), les États membres devront d'abord examiner soigneusement la question de savoir si le contrôle permanent du prestataire, allié à la possibilité de retirer une autorisation, ne suffit pas à atteindre l'objectif poursuivi (dans l'exemple ci-dessus, une solution moins contraignante serait de demander aux prestataires de présenter la preuve qu'ils ont suivi les cours en question).

⁶⁴ Arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-390/99, *Canal Satellite*, point 36.

⁶⁵ Voir considérant 61.

⁶⁶ L'article 10, paragraphe 3, précise que le prestataire et les «points de liaison» visés au chapitre sur la coopération administrative, y compris les «points de liaison» de l'État membre du (premier) établissement, sont tenus d'assister l'autorité compétente afin qu'elle vérifie quelles sont les exigences équivalentes ou essentiellement comparables à celles applicables sur son territoire. Dans certains cas, en effet, les autorités compétentes seront plus aisément à même d'évaluer l'équivalence en recourant au système de coopération administrative établi par la directive et en prenant directement contact avec leurs homologues dans d'autres États membres.

En revanche, dans les cas où le nombre d'autorisations disponibles est limité, une limitation des autorisations dans le temps peut souvent se révéler nécessaire pour garantir l'accès de tous les prestataires au marché sur un pied d'égalité. En tout état de cause, lorsque le nombre d'autorisations est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques, les États membres sont tenus, en application de l'article 12, de n'accorder des autorisations que pour une période limitée.

6.1.5. La portée territoriale

Les autorisations qui ne sont pas accordées pour l'ensemble du territoire d'un État membre, mais uniquement pour une partie spécifique de celui-ci, sont susceptibles d'entraver l'exercice des activités de service et de constituer une charge additionnelle pour les prestataires. Le plus souvent, il n'est pas nécessaire de limiter la portée territoriale de l'autorisation lorsque le prestataire a reçu une autorisation et est donc autorisé à exercer son activité dans l'État membre. C'est la raison pour laquelle l'article 10, paragraphe 4, dispose que les autorisations doivent généralement permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de services ou de l'exercer sur l'ensemble du territoire national, par exemple au moyen de la création de succursales ou de bureaux.

Cependant, les États membres peuvent limiter la portée territoriale des autorisations lorsque des autorisations individuelles pour chaque établissement ou une limitation de l'autorisation à une partie du territoire sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, sont proportionnées et non discriminatoires. Des autorisations individuelles pour chaque établissement seront normalement justifiées dans les cas où l'autorisation est liée à une infrastructure physique (par exemple, un magasin), étant donné qu'un examen individuel de chaque installation peut être nécessaire.

Si, dans un État membre, le pouvoir d'octroyer une autorisation pour une activité donnée appartient à une autorité régionale ou locale, la directive n'oblige pas les États membres à modifier cet état de fait. Cependant, le simple fait que la compétence d'accorder des autorisations appartienne à des autorités locales ou régionales ne constitue pas, en soi, un motif valable pour justifier une limitation territoriale de la validité des autorisations.

Au contraire, dès qu'une autorisation a été accordée par l'autorité régionale ou locale compétente (par exemple, celle du lieu où le prestataire installe son établissement), l'autorisation devra, en principe, être reconnue par toutes les autres autorités de l'État membre. En conséquence, sous réserve d'exceptions justifiées, on ne devrait pas exiger d'un prestataire autorisé qu'il obtienne une nouvelle autorisation auprès d'une autre autorité s'il souhaite exercer son activité sur l'ensemble du territoire. Ainsi, un opérateur offrant des services de recouvrement de créances, qui a été autorisé à exercer son activité par une autorité compétente locale ne peut pas, en principe, être soumis à des régimes d'autorisation supplémentaires imposés par d'autres autorités locales du même État membre⁶⁷.

De nouveau, les États membres devraient envisager d'incorporer ce principe (et ceux visés ci-dessous, c'est-à-dire les exigences relatives à la limitation du nombre d'autorisations, l'obligation de motivation et le droit de recours ainsi que les exigences relatives aux procédures d'autorisation) dans leur loi-cadre horizontale de mise en œuvre de la directive. Une autre solution consisterait à l'intégrer dans une législation nationale concernant les procédures administratives.

6.1.6. Limitations relatives au nombre d'autorisations

Les limitations relatives au nombre d'autorisations disponibles ne sont admissibles que si elles sont motivées par la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques disponibles ou si elles sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général.

En vertu de l'article 12, lorsque le nombre d'autorisations disponibles est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, il doit exister une procédure de sélection spécifique afin d'assurer l'impartialité et la transparence, ainsi que la libre concurrence⁶⁸. L'impartialité requiert, en particulier, de se prononcer sur la base des mérites propres de chaque demande et interdit aux autorités compétentes d'accorder un avantage, même de fait, à l'un d'entre eux. À titre d'exemple, les États membres devront veiller à ce que des règles appropriées soient en place

⁶⁷ Arrêt du 18 juillet 2007 dans l'affaire C-134/05, *Commission contre Italie*, point 61.

⁶⁸ Voir considérant 62.

afin d'éviter les conflits d'intérêts. L'exigence de transparence se rapporte surtout à l'obligation de donner une publicité adéquate à la procédure de sélection. En particulier, l'administration devra publier toutes les informations pertinentes sur la procédure, en ce compris l'objet du régime d'autorisation, les raisons pour lesquelles le nombre d'autorisations est limité, tout délai éventuel et les critères qui seront utilisés pour sélectionner les candidats.

L'article 12 précise également que ces autorisations peuvent n'être octroyées que pour une durée limitée et ne pas être renouvelées automatiquement. La période de validité des autorisations doit être adéquate, c'est-à-dire de nature à permettre au prestataire de récupérer le coût de son investissement et d'obtenir une rémunération équitable des capitaux investis⁶⁹.

6.1.7. L'obligation de motivation et le droit de recours

Conformément à l'article 10, paragraphe 6, toute décision prise par les autorités compétentes, hormis la décision d'octroi de l'autorisation demandée par le demandeur, doit être dûment motivée. Cela signifie que l'administration doit faire connaître tous les motifs de fait et de droit qui ont conduit l'autorité compétente à prendre la décision en question. Les tautologies et les phrases types ne satisfont pas aux exigences visées par cette disposition.

Cette obligation est étroitement liée à l'obligation, également énoncée à l'article 10, paragraphe 6, en vertu de laquelle toutes les décisions doivent pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux ou d'autres instances. Des décisions dûment motivées sont indispensables pour garantir un contrôle juridictionnel effectif.

6.1.8. Les procédures d'autorisation

Les prestataires peuvent être soumis à des procédures d'autorisation longues et non transparentes, susceptibles de laisser la porte ouverte à des décisions arbitraires et discriminatoires. Afin de remédier à cette situation, l'article 13 exige que les procédures reposent sur des règles objectives et transparentes propres à garantir que les demandes seront traitées avec impartialité. Lors de la mise en œuvre de la directive «services», les États membres devront veiller à ce que les procédures ne soient pas dissuasives et ne retardent ni ne compliquent indûment la prestation du service. Par ailleurs, les règles de procédure doivent être aisément accessibles et compréhensibles.

Les demandes d'autorisation doivent faire l'objet d'un accusé de réception et être traitées dans les plus brefs délais (article 13, paragraphes 3 et 5). Lorsque la demande est incomplète, le demandeur doit être informé rapidement de la nécessité de fournir des documents ou des informations supplémentaires. Dès qu'il est établi que les conditions d'octroi d'une autorisation sont remplies, les autorisations doivent être octroyées (article 10, paragraphe 5). En cas de rejet d'une demande au motif qu'elle n'est pas conforme aux procédures ou formalités requises, le demandeur doit être informé du rejet de sa demande dans les meilleurs délais. Les prestataires pourraient alors décider rapidement, s'ils le souhaitent, d'engager une action en justice.

En tout état de cause, les procédures d'autorisation doivent être clôturées dans des délais raisonnables. Les États membres doivent fixer les délais dans lesquels les autorités doivent accomplir les procédures d'autorisation et les rendre publics à l'avance (article 13, paragraphe 3). Le caractère raisonnable d'un délai pour un type donné de procédure d'autorisation dépendra de la complexité de la procédure et des questions soulevées et il va de soi que les États membres peuvent fixer des délais différents selon les types de régimes d'autorisation.

Conformément à l'article 13, paragraphe 4, les États membres doivent prévoir que, en l'absence de réponse dans le délai prévu, l'autorisation est considérée comme octroyée au prestataire. Ce mécanisme d'autorisation tacite a déjà été adopté par de nombreux États membres dans le cadre de leurs efforts de simplification administrative au bénéfice des entreprises et des citoyens. Le mécanisme de l'autorisation tacite laisse, en tout état de cause, suffisamment de temps aux autorités compétentes pour examiner la demande, étant donné que le délai doit être fixé en tenant compte du temps nécessaire à l'examen d'une demande et que le délai ne commence à courir qu'à partir du moment où tous les documents ont été fournis (article 13, paragraphe 3). En outre, les États membres peuvent prévoir que les autorités compétentes peuvent, dans des cas exceptionnels justifiés par la complexité du cas d'espèce, prolonger

le délai une fois pour une durée limitée. Une telle prolongation et sa durée doivent être dûment motivées et notifiées au demandeur avant l'expiration du délai initial.

Dans des cas spécifiques, les États membres peuvent, si cela est justifié par des raisons impérieuses d'intérêt général, décider de prévoir d'autres modalités qu'un mécanisme d'autorisation tacite. Cela pourrait, par exemple, être le cas pour des activités ayant des effets potentiellement durables sur l'environnement. Quoi qu'il en soit, même lorsque des États membres choisissent ces modalités alternatives, ils doivent néanmoins garantir des procédures rapides et veiller à ce que les décisions soient motivées et susceptibles de recours devant les tribunaux.

Enfin, les procédures doivent être aisément accessibles aux demandeurs (voir articles 6 à 8). Toute dépense que le demandeur pourrait avoir à supporter doit être raisonnable (en d'autres termes, elle ne doit pas représenter un obstacle économique significatif, compte tenu de la nature de l'activité et de l'investissement qui y est généralement lié), et proportionnée au coût des procédures d'autorisation.

6.2. Exigences interdites en matière d'établissement

L'article 14 établit une liste des exigences que les États membres ne peuvent pas imposer à l'accès à une activité de service ou à son exercice. Ces exigences sont discriminatoires ou particulièrement contraignantes à d'autres égards et ne peuvent donc pas être maintenues. Dans de nombreux cas, la Cour de justice a déjà constaté leur incompatibilité avec l'article 43 du traité CE.

Pour garantir une mise en œuvre adéquate de la directive, les États membres devront examiner leur législation et supprimer les exigences du type de celles énoncées à l'article 14, de manière systématique et pour l'ensemble des activités de services couvertes par la directive. Les États membres doivent également s'abstenir d'introduire de telles exigences à l'avenir. Étant donné le caractère très restrictif des exigences visées à l'article 14 et le fait que, très souvent, elles ont été jugées incompatibles avec le traité CE, les États membres devraient envisager de les supprimer également dans les secteurs qui ne sont pas couverts par la directive.

6.2.1. Interdiction des exigences fondées directement ou indirectement sur la nationalité

L'article 14, paragraphe 1, interdit toute discrimination fondée directement ou indirectement sur la nationalité ou, en ce qui concerne les entreprises, sur l'emplacement de leur siège statutaire.

La discrimination directe concerne les exigences fondées sur la nationalité ou, dans le cas d'une entreprise, sur l'emplacement de leur siège statutaire. La discrimination indirecte concerne, en particulier, les exigences liées à la résidence ou, dans le cas des entreprises, au lieu de leur établissement principal⁷⁰. Toutefois, les différences de traitement fondées sur d'autres critères peuvent également correspondre à une discrimination indirecte fondée sur la nationalité lorsque ces critères sont, dans la pratique, exclusivement ou essentiellement remplis par des ressortissants ou par des entreprises de l'État membre qui les impose. De tels critères peuvent, par exemple, porter sur le lieu de la fourniture principale de l'activité de service, sur la législation en vertu de laquelle l'entreprise a été constituée ou sur le fait qu'une participation majoritaire doit être directement ou indirectement détenue par l'État ou le secteur public⁷¹.

L'article 14, paragraphe 1, mentionne expressément les exigences qui subordonnent l'accès à une activité de service ou son exercice à la nationalité ou à la résidence du prestataire, de son personnel, des personnes détenant du capital social ou des membres des organes de gestion ou de surveillance du prestataire. À titre d'exemple, une règle par laquelle seules les entreprises détenues par des ressortissants nationaux peuvent exercer une activité de service donnée ou une règle en vertu de laquelle les gérants doivent résider sur le territoire national serait interdite par l'article 14, paragraphe 1⁷².

⁷⁰ Voir arrêt du 27 juin 1996 dans l'affaire C-107/94, *Asscher*; arrêt du 25 juillet 1991 dans l'affaire C-221/89, *Factortame I* (où la Cour de justice a dit pour droit qu'une législation nationale qui prévoit une distinction fondée sur le critère de la résidence risque de jouer principalement au détriment des ressortissants d'autres États membres. En effet, les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux); et arrêt du 13 juillet 1993 dans l'affaire C-330/91, *Commerzbank*.

⁷¹ Voir arrêt du 5 décembre 1989 dans l'affaire 3/88, *Commission contre Italie*.

⁷² Ces exigences ont déjà été interdites par la Cour de justice dans de nombreuses affaires. Voir arrêt du 21 juin 1974 dans l'affaire 2/74, *Reyners*; arrêt du 14 juillet 1988 dans l'affaire 38/87, *Commission contre Grèce*, et arrêt du 7 mars 2002 dans l'affaire C-145/99, *Commission contre Italie*, concernant les exigences rendant obligatoire pour l'inscription au barreau des avocats la possession de la nationalité d'un État particulier; arrêt du 29 octobre 1998 dans l'affaire C-114/97, *Commission contre Espagne*, concernant une exigence fondée sur la nationalité imposée au personnel et des exigences de résidence imposées aux administrateurs et aux gérants des mêmes entreprises; arrêt du 9 mars 2000 dans l'affaire C-355/98, *Commission contre Belgique*, concernant une obligation faite aux responsables et aux salariés de résider sur le territoire national; arrêt du 7 mars 1996 dans l'affaire C-334/94, *Commission contre France*; arrêt du 25 juillet 1991 dans l'affaire C-221/89, *Factorame I*; et arrêt du 27 novembre 1997 dans l'affaire C-62/96, *Commission contre Grèce*, concernant des législations nationales n'autorisant l'exercice d'activités dans un État membre qu'aux entreprises partiellement ou totalement détenues par des ressortissants d'un État donné et dont les gérants et les membres de l'organe de surveillance sont des citoyens du même pays.

L'article 14, paragraphe 1, interdit également les règles qui rendent l'accès à une activité de service ou son exercice plus contraignant pour les prestataires étrangers que pour les opérateurs domestiques en imposant des exigences discriminatoires à l'accès à des biens ou à des équipements nécessaires à la prestation du service ou à leur utilisation⁷³. C'est notamment le cas des exigences discriminatoires imposées à un opérateur pour l'acquisition ou l'utilisation de biens immeubles, d'équipements, d'outils, de véhicules, etc. (par exemple, une règle en vertu de laquelle seuls les ressortissants nationaux peuvent demander l'attribution de locaux loués par une municipalité et utilisés par des artisans pour l'exposition et la vente de leurs produits artisanaux)⁷⁴. Constituent également une forme de discrimination indirecte interdite par l'article 14, paragraphe 1, les exigences qui restreignent la capacité juridique ou les droits des entreprises à engager une action en justice, par exemple, au motif qu'elles ont été constituées en application du droit d'un autre État membre⁷⁵.

6.2.2. Interdiction des exigences limitant l'établissement de prestataires de services à un seul État membre

L'article 14, paragraphe 2, oblige les États membres à supprimer toutes les exigences interdisant aux prestataires de services d'avoir un établissement dans plus d'un État membre ainsi que celles interdisant aux prestataires de services d'être inscrits dans les registres ou auprès des ordres ou des associations professionnels de plus d'un État membre.

Des exigences de ce type signifient que les prestataires de services déjà établis dans un État membre ne peuvent pas ouvrir un autre établissement sur le territoire d'un autre État membre, et elles sont clairement incompatibles avec la liberté de créer et de conserver un établissement dans plus d'un État membre.

Les États membres devront identifier et supprimer toute règle existante dans leur système juridique, y compris celles établies par des ordres ou associations professionnels, qui interdit à un prestataire de services de s'inscrire dans une association professionnelle s'il est déjà membre d'une association similaire dans un autre État membre⁷⁶. En outre, les États membres devront également abolir toute exigence obligeant les prestataires de services à renoncer à leur établissement existant dans un autre État membre lors de leur établissement sur leur territoire, une situation qui pourrait résulter de l'exigence d'annuler l'inscription dans un registre des entreprises d'un autre État membre⁷⁷.

6.2.3. Interdiction des exigences limitant le choix du prestataire de services entre un établissement à titre principal ou secondaire

En vertu de l'article 14, paragraphe 3, les États membres devront supprimer les exigences qui limitent le choix d'un prestataire de services déjà établi dans un État membre en ce qui concerne le type d'établissement qu'il souhaite avoir dans un autre État membre (par exemple, un établissement principal ou secondaire ou un type spécifique d'établissement secondaire, comme une filiale ou une succursale). Les exigences limitant le choix des prestataires en matière de type d'établissement peuvent être très lourdes pour ceux-ci et peuvent, notamment dans le cas d'une obligation d'avoir son établissement principal sur le territoire d'un État membre, nécessiter de changer l'emplacement de l'entreprise, ce qui revient en fait à nier le droit d'être établi dans un État membre par le moyen d'un établissement secondaire⁷⁸.

⁷³ Voir arrêt du 14 janvier 1988 dans l'affaire 63/86, *Commission contre Italie*, concernant l'accès à des biens immeubles, où la Cour de justice a dit pour droit, au point 14, que la liberté d'établissement ne concerne pas uniquement «les règles spécifiques relatives à l'exercice des activités professionnelles, mais également celles relatives aux diverses facultés générales, utiles à l'exercice de ces activités. Parmi les exemples mentionnés... figurent la faculté d'acquérir, d'exploiter ou d'aliéner des droits et biens meubles et immeubles et celles d'emprunter, et notamment d'accéder aux diverses formes de crédits».

⁷⁴ Tout comme l'exigence analysée par la Cour de justice dans l'arrêt du 18 juin 1985 dans l'affaire 197/84, *Steinhauser contre Ville de Biarritz*, concernant une disposition permettant uniquement à des ressortissants nationaux de demander l'attribution d'un local appartenant au domaine public d'une commune – des locaux loués à usage professionnel – utilisés par des artisans pour l'exposition et la vente de leurs produits artisanaux. Pour un exemple d'exigence discriminatoire imposée à l'immatriculation de l'équipement nécessaire à la prestation de services (tels que machines, véhicules, etc.), voir arrêt du 27 novembre 1997 dans l'affaire C-62/96, *Commission contre Grèce*; arrêt du 7 mars 1996 dans l'affaire C-334/94, *Commission contre France*, et arrêt du 25 juillet 1991 dans l'affaire C-221/89, *Factortame I*. Pour un exemple d'exigence liée à l'immatriculation d'aéronefs utilisés pour des services de photographie aérienne, voir arrêt du 8 juin 1999 dans l'affaire C-203/98, *Commission contre Belgique*; voir aussi arrêt du 14 janvier 1988 dans l'affaire 63/86, *Commission contre Italie*, et arrêt du 30 mai 1987 dans l'affaire 305/87, *Commission contre Grèce*. Pour un exemple d'exigence imposant que seules les associations comptant un nombre minimal de ressortissants d'un État membre donné puissent acquérir la personnalité juridique dans ledit État, voir arrêt du 29 juin 1999 dans l'affaire C-172/98, *Commission contre Belgique*.

⁷⁵ Voir arrêt du 5 novembre 2002 dans l'affaire C-208/00, *Überseering*.

⁷⁶ Par exemple, dans son arrêt du 12 juillet 1984 dans l'affaire 107/83, *Klopp*, la Cour de justice a déclaré contraire au droit communautaire une loi nationale interdisant l'inscription au barreau des avocats déjà inscrits au barreau d'un autre État membre. Une exigence analogue concernant l'activité de contrôleur légal de comptes a été jugée contraire à l'article 43 du traité CE dans l'arrêt du 20 mai 1992 dans l'affaire C-106/91, *Ramrath*.

⁷⁷ Voir, par exemple, arrêt du 30 avril 1986 dans l'affaire 96/85, *Commission contre France*, concernant un régime qui obligeait les professionnels (les dentistes, en l'occurrence) à annuler leur inscription ou leur affiliation dans un autre État afin de pouvoir exercer leur activité en France.

⁷⁸ Arrêt du 18 janvier 2001 dans l'affaire C-162/99, *Commission contre Italie*, et arrêt du 9 mars 1999 dans l'affaire C-217/97, *Centros*.

Pour mettre en œuvre cette disposition, les États membres devront abolir les obligations imposées aux prestataires de services d'avoir leur établissement principal sur leur territoire, telles que les exigences réservant l'accès à une activité donnée ou son exercice à des personnes morales ayant leur siège statutaire dans cet État membre⁷⁹. Ils devront également supprimer les exigences limitant la liberté de choisir entre différents types d'établissement secondaire, telles que l'obligation d'établir une filiale (et pas une succursale ou une autre forme d'établissement secondaire) afin de commencer une certaine activité sur leur territoire ou les exigences qui accordent un traitement plus favorable à certains types d'établissement secondaire qu'à d'autres⁸⁰.

6.2.4. Interdiction des conditions de réciprocité

L'article 14, paragraphe 4, interdit toute exigence en vertu de laquelle un État membre subordonnerait l'accès à une activité de service ou son exercice par des prestataires d'un autre État membre à une condition de réciprocité (c'est-à-dire à la condition que l'État membre du prestataire traite les prestataires de l'autre État membre de la même manière). De manière générale, la réciprocité n'est pas compatible avec l'idée d'un Marché Intérieur fondé sur le principe de l'égalité de traitement de tous les opérateurs communautaires. En conséquence, la Cour de justice a, à maintes reprises, conclu que les clauses de réciprocité étaient contraires au traité CE⁸¹.

Aux fins de la mise en œuvre de cette disposition, les États membres devront, par exemple, supprimer les exigences par lesquelles un prestataire déjà établi dans un autre État membre ne peut être inscrit dans les registres professionnels de son territoire que si l'État membre de son premier établissement autorise également l'inscription de ressortissants de l'État membre où l'inscription est demandée.

6.2.5. Interdiction de tests économiques

L'article 14, paragraphe 5, oblige les États membres à abolir les exigences qui pourraient exister dans leur législation et qui prévoient l'application au cas par cas de tests économiques. En particulier, les États membres devront vérifier si leur législation subordonne l'octroi de certaines autorisations à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à une évaluation des effets économiques potentiels ou actuels de l'activité, par exemple sur les concurrents, ou à une évaluation de l'adéquation de l'activité par rapport aux objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente. Si des dispositions de ce type sont en vigueur, elles devront être supprimées. L'article 14, paragraphe 5, précise que l'interdiction visée dans cette disposition ne concerne pas les exigences liées à l'aménagement du territoire qui ne poursuivent pas des objectifs économiques, mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la protection de l'environnement, y compris l'environnement urbain, ou la sécurité routière, etc.

Certains États membres appliquent des tests économiques, notamment dans le secteur du commerce (par exemple, pour l'ouverture de supermarchés, de centres commerciaux, etc.) et ils imposent souvent aux prestataires de procéder à des études coûteuses en temps et en argent dont le résultat est généralement incertain⁸². Ces tests sont extrêmement contraignants pour les prestataires et peuvent ouvrir la porte à des résultats particulièrement arbitraires. Ils retardent considérablement l'établissement des prestataires, quand ils n'empêchent pas totalement l'établissement de nouveaux opérateurs. Dans la pratique, ces régimes obligent souvent les prestataires à fournir des données telles que les prévisions en matière d'offre et de demande, l'impact économique de la nouvelle entreprise sur les opérateurs déjà présents sur le marché local ou la part de marché existante du prestataire dans un territoire donné, etc.

Dans ce contexte, il est également à relever que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, des motifs de nature économique (par exemple, la protection d'une certaine catégorie d'opérateurs économiques, le maintien d'une certaine structure de marché, etc.) ne peuvent pas constituer une justification de restrictions aux libertés fondamentales du Marché Intérieur, dont la liberté d'établissement⁸³.

⁷⁹ Voir arrêt du 6 juin 1996 dans l'affaire C-101/94, *Commission contre Italie*. Voir également les affaires sur l'immatriculation des navires: arrêt du 27 novembre 1997 dans l'affaire C-62/96, *Commission contre Grèce*; arrêt du 7 mars 1996 dans l'affaire C-334/94, *Commission contre France*, et arrêt du 25 juillet 1991 dans l'affaire C-221/89, *Factortame I*.

⁸⁰ Voir arrêt du 28 janvier 1986 dans l'affaire 270/83, *Commission contre France*; arrêt du 21 septembre 1999 dans l'affaire C-307/97, *Saint-Gobain*; arrêt du 12 avril 1994 dans l'affaire C-1/93, *Halliburton*.

⁸¹ Pour un exemple de la jurisprudence, voir arrêt du 13 février 2003 dans l'affaire C-131/01, *Commission contre Italie*, relative aux agents en brevets. Dans cette affaire, la Cour a jugé contraire à la liberté d'établissement une législation qui n'autorisait les agents non résidents en Italie à être inscrits dans les registres des agents de brevets italiens que s'ils étaient ressortissants d'États permettant à des agents italiens de s'inscrire dans les mêmes conditions. Voir également arrêt du 6 juin 1996 dans l'affaire C-101/94, *Commission contre Italie*, sur le courtage en valeurs mobilières.

⁸² Voir arrêt du 15 juin 2006 dans l'affaire C-255/04, *Commission contre France*, concernant les services de placement d'artistes.

⁸³ Voir, par exemple, arrêt du 4 juin 2002 dans l'affaire C-367/98, *Commission contre Portugal*.

6.2.6. Interdiction de l'intervention d'opérateurs concurrents dans les décisions des autorités compétentes

L'article 14, paragraphe 6, oblige les États membres à supprimer les exigences pouvant exister dans leurs systèmes juridiques qui prévoient que les opérateurs concurrents interviennent dans la prise de décisions individuelles par les autorités compétentes. En effet, l'intervention d'opérateurs concurrents dans la prise de décisions individuelles va à l'encontre de l'objectif fondamental d'assurer des procédures objectives et transparentes et pourrait empêcher de nouveaux opérateurs d'entrer sur le marché⁸⁴.

Les États membres devront, par exemple, abolir toute règle qui prévoit la participation d'opérateurs concurrents à la prise de décisions relatives à des demandes d'autorisation individuelles. Les dispositions prévoyant l'intervention de concurrents dans toute autre décision relative à des cas individuels devront également être supprimées. L'interdiction énoncée à l'article 14, paragraphe 6, comprend les cas où les concurrents font partie d'un organe - une chambre de commerce, par exemple - qui est consulté au sujet de demandes d'autorisation individuelles. En revanche, il va de soi que les États membres peuvent conserver des systèmes qui envisagent la participation ou la consultation de concurrents potentiels pour des questions autres que des cas individuels. Tel pourrait être le cas, par exemple, de la consultation de représentants d'entreprises que les pouvoirs publics pourraient vouloir mener dans le cadre du travail préparatoire à l'élaboration de règles générales en matière d'aménagement urbain ou d'initiatives similaires.

En outre, il va également de soi, ainsi que le précise expressément cette disposition, que l'article 14, paragraphe 6, n'empêche pas les ordres professionnels et associations ou autres organisations professionnelles de rendre des décisions sur des demandes individuelles lorsque ces instances agissent en qualité d'autorités compétentes, comme c'est parfois le cas des ordres professionnels pour les professions réglementées.

6.2.7. Interdiction des obligations de constituer des garanties financières ou de souscrire des assurances auprès de prestataires établis dans le même État membre

Aux termes de l'article 14, paragraphe 7, les États membres devront supprimer de leur ordre juridique, si elles existent, toutes les obligations imposant aux prestataires souhaitant s'établir sur leur territoire de souscrire une assurance ou de constituer une garantie financière auprès d'un opérateur établi sur leur territoire. Les exigences du type de celles interdites par l'article 14, paragraphe 7, peuvent aisément conduire à des doubles emplois superflus en terme de couverture d'assurance pour le prestataire et favoriser, en outre, des institutions financières établies dans le même État membre. Ces exigences ne sont pas justifiées et ont déjà été jugées contraires au traité CE par la Cour de justice⁸⁵.

Il doit toutefois être clair que l'article 14, paragraphe 7, n'empêche pas les États membres d'imposer en tant que tel des exigences en matière d'assurance. Dès lors que cette obligation est conforme à l'article 23 de la directive «services» et aux autres dispositions du droit communautaire, les États membres restent libres d'imposer des obligations en matière d'assurance aux prestataires établis sur leur territoire.

De même, l'article 14, paragraphe 7, n'interdit pas aux États membres de conserver des exigences relatives à la participation à un fonds de compensation collectif, tels que ceux fréquemment établis par les membres d'ordres ou d'associations professionnels. À titre d'exemple, l'obligation faite aux avocats de cotiser à un fonds institué par le barreau pour indemniser les pertes et dommages causés aux clients à la suite d'une faute professionnelle commise par ses membres ne serait pas affectée par cette disposition.

6.2.8. Interdiction de l'obligation d'avoir été préalablement immatriculé ou d'avoir exercé précédemment l'activité pendant une période donnée dans le même État membre

Enfin, l'article 14, paragraphe 8, oblige les États membres à supprimer les exigences subordonnant l'établissement sur leur territoire à une immatriculation antérieure ou à l'exercice antérieur d'activités du prestataire sur leur territoire. Il va de soi que les exigences qui n'autorisent que certains opérateurs, ayant déjà exercé des activités dans un État membre pendant un certain nombre d'années, à fournir

⁸⁴ Une telle intervention d'opérateurs concurrents a déjà été jugée incompatible avec l'article 43 du traité CE par la Cour de justice. Voir arrêt du 15 janvier 2002 dans l'affaire C-439/99, *Commission contre Italie*, concernant l'organisation de foires commerciales. À cette occasion, la Cour de justice avait souligné que les concurrents impliqués dans la procédure d'autorisation pourraient, par exemple, tenter de retarder des décisions importantes, proposer des restrictions excessives ou obtenir des informations pertinentes en termes de concurrence.

⁸⁵ Voir, par exemple, arrêt du 1^{er} décembre 1998 dans l'affaire C-410/96, *Ambry*, concernant l'établissement d'agences de voyages en France. Voir également arrêt du 7 février 2002 dans l'affaire C-279/00, *Commission contre Italie*.

certaines catégories de services excluront normalement les nouveaux prestataires de l'accès au marché et doivent donc être abrogées.

Un régime selon lequel seuls les opérateurs établis dans un État membre depuis au moins un an seraient autorisés à immatriculer des avions utilisés pour la fourniture de services de photographie aérienne⁸⁶ constituerait un exemple de ces exigences.

6.3. Exigences à évaluer

Les exigences visées à l'article 15 constituent des obstacles sérieux à la liberté d'établissement et peuvent souvent être remplacées par des mesures moins contraignantes. En conséquence, la Cour de justice a jugé, dans de nombreux cas, que ces exigences étaient incompatibles avec la liberté d'établissement. Pourtant, dans certaines circonstances et dans des secteurs spécifiques, ces exigences pourraient néanmoins être justifiées. Pour cette raison, l'article 15 ne prévoit pas leur interdiction pure et simple, mais oblige les États membres à passer en revue leur législation et, le cas échéant, les règles adoptées par les ordres professionnels et autres associations ou organisations professionnelles au sens de l'article 4, paragraphe 7, à identifier toutes les exigences du type de celles énumérées à l'article 15, paragraphe 2, et à les évaluer au regard des critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, tels qu'ils sont définis à l'article 15, paragraphe 3.

Les États membres devront évaluer, pour chacune des exigences identifiées dans leur législation, si elle est non discriminatoire, justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnée. Ainsi qu'en dispose l'article 15, paragraphe 3, une exigence est non discriminatoire dès lors qu'elle n'opère pas de discrimination directe ou indirecte fondée sur la nationalité (ou, dans le cas des sociétés, sur le lieu de leur siège statutaire). Une exigence est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnée si elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. La notion de raison impérieuse d'intérêt général, comme le rappelle l'article 4, paragraphe 8, fait référence aux raisons légitimes de nature autre qu'économique poursuivies par un État membre et reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent, notamment, l'ordre public, la santé publique, la sécurité publique, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs et les objectifs de politique sociale. Comme mentionné ci-dessus, des raisons économiques telles que la protection des concurrents ne constituent pas, selon la jurisprudence de la Cour de justice, une raison impérieuse d'intérêt général et ne pourront dès lors justifier l'imposition d'une exigence restrictive. Les États membres devront également évaluer, au cas par cas, si l'objectif poursuivi par l'exigence en cause ne peut pas être atteint par des mesures moins contraignantes.

En fonction du résultat de l'évaluation, les États membres devront supprimer les exigences qui ne sont pas conformes aux conditions visées à l'article 15, paragraphe 3, ou les remplacer par des mesures moins contraignantes et compatibles avec les dispositions de la directive «services». Les États membres pourront conserver des exigences conformes aux conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3. À l'issue de ce processus, les États membres devront notifier les exigences qu'ils ont maintenues, celles qui ont été abolies et celles qui ont été rendues moins contraignantes dans le cadre du passage en revue de la législation et du processus d'évaluation mutuelle prévus à l'article 39 de la directive⁸⁷.

Il importe de souligner que, sur la base de l'article 15, paragraphe 6, dès l'entrée en vigueur de la directive, le 28 décembre 2006, toute nouvelle législation introduisant des exigences du type de celles visées à l'article 15, paragraphe 2, doit être conforme aux conditions prévues à l'article 15, paragraphe 3. Conformément à l'article 15, paragraphe 7, les nouvelles exigences doivent être notifiées à la Commission⁸⁸.

6.3.1. Les limites quantitatives ou territoriales

L'article 15, paragraphe 2, point a), oblige les États membres à évaluer les exigences consistant en des limites quantitatives ou territoriales. Les restrictions quantitatives sont, par exemple, les limites imposées par l'État membre au nombre d'opérateurs autorisés à s'établir sur leur territoire ou dans une région donnée. Les restrictions quantitatives incluent également les exigences par lesquelles le nombre

⁸⁶ Arrêt du 8 juillet 1999 dans l'affaire C-203/98, *Commission contre Belgique*. Pour un autre exemple d'obligation d'enregistrement préalable dans un État membre, voir arrêt du 23 mai 2000 dans l'affaire C-58/99, *Commission contre Italie*.

⁸⁷ Voir section 10 de ce manuel.

⁸⁸ Voir section 10 de ce manuel.

d'opérateurs autorisés est déterminé en fonction de la population, comme une exigence en vertu de laquelle un seul magasin de presse ou une seule auto-école pourrait être ouvert pour un nombre donné de personnes, par exemple 2 000 habitants. S'agissant des limites territoriales, elles incluent les exigences qui limitent le nombre de prestataires en fonction d'une distance géographique minimale entre prestataires, par exemple, au moins 5 km entre deux stations-service. L'article 15, paragraphe 2, point a), ne concerne pas les limites imposées aux facteurs de production, aux volumes des activités ou aux émissions, par exemple les émissions de CO₂ ou les émissions d'autres gaz.

Les restrictions quantitatives ou territoriales limitent le nombre global de prestataires et, en empêchant l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs, elles entravent gravement, voire empêchent, la liberté d'établissement. Lors de l'examen de ce type d'exigences, les États membres doivent garder à l'esprit qu'elles peuvent souvent être supprimées ou remplacées par des mesures moins contraignantes. Il y a également lieu de rappeler dans ce contexte que les objectifs économiques, comme l'objectif de garantir la base économique de certaines catégories de prestataires, ne constituent pas des raisons impérieuses d'intérêt général et ne peuvent donc pas être invoqués en tant que justification possible des limites quantitatives ou territoriales.

6.3.2. Obligation imposant au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière

L'article 15, paragraphe 2, point b), concerne les exigences existant dans certains États membres, qui imposent aux prestataires d'être constitués sous une forme juridique particulière s'ils veulent fournir certains services. Il est clair que les exigences imposant d'être constitué sous une forme juridique spécifique constituent de sérieux obstacles à l'établissement de prestataires d'autres États membres, étant donné que ces restrictions pourraient les contraindre à changer leur forme ou leur structure juridique.

Les États membres devront, par exemple, identifier et évaluer les exigences par lesquelles seuls les opérateurs économiques ayant la personnalité juridique sont autorisés à exercer certaines activités sur leur territoire, excluant ainsi les personnes physiques du marché⁸⁹. De même, les exigences qui empêchent les prestataires d'offrir leurs services sous la forme d'une entité juridique donnée ou sous la forme de partenariats, qui sont parfois imposées à certaines professions, relèvent de cette catégorie et sont également soumises à évaluation.

D'autres exemples de cas couverts par l'article 15, paragraphe 2, point b), sont les exigences qui n'autorisent l'exercice d'une activité particulière qu'à des sociétés personnelles ou à des sociétés exclusivement détenues par des personnes physiques ou celles qui excluent certaines catégories d'entreprises de l'exercice d'une activité, comme les exigences qui interdisent aux opérateurs constitués en sociétés cotées en bourse de fournir certains services⁹⁰. Par ailleurs, les exigences qui réservent certaines activités aux entités sans but lucratif sont également soumises à l'obligation d'évaluation visée dans cette disposition⁹¹.

Les exigences relatives à la forme juridique peuvent, souvent, être remplacées par des mesures moins contraignantes et ne seront donc pas justifiées. La Cour de justice a ainsi dit pour droit⁹² que l'exigence imposée aux opérateurs économiques d'être constitués sous la forme d'une personne morale pour exercer certaines activités ne pouvait pas être maintenue dès lors qu'il existe des moyens moins contraignants d'atteindre l'objectif de protection des créanciers, comme l'obligation pour les opérateurs de constituer une garantie financière ou de souscrire une assurance. De même, l'objectif d'empêcher les opérateurs de prendre part à des activités frauduleuses ou criminelles ne justifiera généralement pas l'exclusion d'opérateurs ayant une forme juridique particulière de l'exercice de certaines activités⁹³. Dans le même ordre d'idées, les exigences qui réservent certaines activités à des organisations sans but lucratif ne seront pas justifiées dans un certain nombre de cas⁹⁴.

⁸⁹ Pour des exemples de jurisprudence, voir arrêt du 29 avril 2004 dans l'affaire C-171/02, *Commission contre Portugal*, et arrêt du 26 janvier 2006 dans l'affaire C-514/03, *Commission contre Espagne*.

⁹⁰ C'était le cas, par exemple, dans l'arrêt du 6 novembre 2003 dans l'affaire C-243/01, *Gambelli*.

⁹¹ Voir, par exemple, arrêt du 15 janvier 2002 dans l'affaire C-439/99, *Commission contre Italie (foires et salons)*, et arrêt du 17 juin 1997 dans l'affaire C-70/95, *Sodemare*.

⁹² Voir arrêt du 29 avril 2004 dans l'affaire C-171/02, *Commission contre Portugal*.

⁹³ Arrêt du 6 mars 2007 dans les affaires jointes C-338/04, C-359/04 et C-360/04, *Placanica*. La Cour de justice a jugé que cette «exclusion totale va au-delà de ce qui est nécessaire» pour atteindre l'objectif visant à éviter que les opérateurs ne soient impliqués dans des activités criminelles ou frauduleuses et qu'une manière moins contraignante de contrôler les comptes et les activités des opérateurs concernés pourrait consister, par exemple, à recueillir des informations sur leurs représentants ou leurs principaux actionnaires.

⁹⁴ Par exemple, dans son arrêt du 15 janvier 2002 dans l'affaire C-439/99, *Commission contre Italie (foires commerciales)*, la Cour de justice a fait valoir que «des motifs d'intérêt général de nature à justifier de telles restrictions sont difficilement envisageables» (point 32). Pour autant, on ne saurait exclure que ces exigences puissent être justifiées dans certains cas, en particulier dans le domaine social, comme le montre l'arrêt du 17 juin 1997 dans l'affaire C-70/95, *Sodemare*.

6.3.3. Exigences relatives à la détention du capital d'une société

L'article 15, paragraphe 2, point c), fait référence aux exigences relatives à la détention du capital des entreprises. De telles exigences incluent, par exemple, l'obligation de détenir un capital minimum. Elles couvrent également l'obligation de posséder une qualification particulière pour détenir une participation dans le capital social. Par exemple, en ce qui concerne certains services proposés par les membres d'une profession réglementée et fournis par l'intermédiaire d'une société, les États membres exigent parfois que l'ensemble du capital ou une partie pertinente de celui-ci soit directement détenu par des membres de la profession concernée.

Les États membres devraient souvent pouvoir remplacer l'obligation de disposer d'un capital minimum par des mesures moins contraignantes. La Cour de justice a jugé qu'une telle exigence ne pouvait être justifiée par des raisons liées à la protection des créanciers dès lors que des mesures moins contraignantes, par exemple l'obligation faite au prestataire de constituer une garantie financière ou de souscrire une assurance, pouvaient suffire à atteindre le même objectif⁹⁵. En outre, dans d'autres cas, l'imposition aux opérateurs de certaines exigences de transparence et d'information pourrait être jugée suffisante pour protéger les créanciers.

De même, l'exigence de posséder une qualification particulière pour détenir une part dans le capital peut ne pas se justifier dans certains cas, dès lors que le même objectif peut être atteint par des mesures moins restrictives. La Cour de justice, dans une affaire concernant l'établissement d'opticiens, a ainsi jugé que l'imposition d'un niveau donné de participation des opticiens dans le capital social n'était pas proportionnée par rapport à la réalisation de l'objectif de protection de la santé publique⁹⁶. Ainsi que l'a dit pour droit la Cour de justice à cette occasion, la qualité élevée du service et le professionnalisme peuvent souvent être garantis par des mesures moins restrictives de la liberté d'établissement, par exemple au moyen de l'exigence de la présence de professionnels qualifiés, salariés ou associés, dans chaque magasin, de règles applicables en matière de responsabilité civile du fait d'autrui, ou d'autres règles nationales imposant une assurance de responsabilité professionnelle.

6.3.4. Exigences réservant la prestation de certains services à des prestataires particuliers

L'article 15, paragraphe 2, point d), concerne les règles qui réservent le droit de fournir certains services uniquement à des prestataires particuliers. Toutefois, l'article 15 ne couvre pas les activités réservées liées aux qualifications professionnelles des professions réglementées conformément à la directive 36/2005/CE ou celles prévues par d'autres instruments communautaires. Par exemple, étant donné que les exigences qui réservent la fourniture de conseil juridique dans certains États membres sont liées à une qualification professionnelle, elles ne sont pas couvertes par l'article 15, paragraphe 2, point d). Il est toutefois clair que ces exigences doivent, en tout état de cause, être conformes aux autres dispositions du droit communautaire, en particulier aux articles 43 et 49 du traité CE.

6.3.5. Interdictions de disposer de plus d'un établissement sur le territoire d'un même État membre

L'article 15, paragraphe 2, point e), oblige les États membres à évaluer les exigences empêchant un prestataire de disposer de plus d'un établissement sur le territoire d'un même État membre. À cet égard, il y a lieu de relever que cette disposition diffère de l'interdiction pure et simple énoncée à l'article 14, paragraphe 2, dans la mesure où elle ne concerne que les restrictions limitant à un le nombre d'établissement à l'intérieur d'un même État membre et qui n'affectent pas la possibilité pour un prestataire d'être établi dans d'autres États membres.

Souvent, les États membres devraient être en mesure de trouver des moyens moins contraignants, permettant également d'atteindre des objectifs d'intérêt général, que les interdictions d'avoir plus d'un établissement sur le territoire d'un même État membre. Ainsi, par exemple, les États membres seront souvent en mesure d'assurer l'objectif de services de haute qualité par d'autres mesures moins restrictives, comme une exigence de disposer de personnel qualifié pour fournir le service.

Dans ce contexte, la Cour de justice a jugé qu'une mesure nationale ne permettant pas aux opérateurs d'ouvrir plus d'une auto-école dans un État membre est contraire à la liberté d'établissement⁹⁷.

⁹⁵ Arrêt du 29 avril 2004 dans l'affaire C-171/02, *Commission contre Portugal*, et arrêt du 26 janvier 2006 dans l'affaire C-514/03, *Commission contre Espagne*. Voir également arrêt du 30 septembre 2003 dans l'affaire C-167/01, *Inspire Art*.

⁹⁶ Arrêt du 21 avril 2005 dans l'affaire C-140/03, *Commission contre Grèce*.

⁹⁷ Ordonnance du 2 décembre 2005 dans l'affaire C-117/05, *Seidl*.

6.3.6. Exigences imposant un nombre minimum de salariés

L'article 15, paragraphe 2, point f), concerne les exigences imposant aux prestataires de services de disposer d'un nombre minimum de salariés. Une telle exigence peut se révéler particulièrement contraignante pour certains opérateurs, en particulier les petites et moyennes entreprises, qui peuvent se trouver contraints d'augmenter leur personnel pour pouvoir fournir leurs services. S'ils ne peuvent pas financer ceci, cette exigence pourrait même, dans certains cas, avoir pour conséquence de les exclure du marché.

Lors de l'évaluation de leur législation, les États membres devraient considérer que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, les exigences imposant un nombre minimum de salariés ne seront justifiées que dans un nombre limité de cas. Par exemple, dans une affaire concernant des services de sécurité, la Cour de justice a conclu que l'exigence relative au nombre minimum de salariés était justifiée par des considérations de sécurité uniquement si elle concerne l'activité spécifique du transport d'explosifs (au regard de la nécessité de disposer d'une équipe d'un nombre donné de personnes pour la manutention de substances dangereuses), mais pas en ce qui concerne d'autres activités plus courantes en matière de sécurité qui représentent un risque moindre pour le public, comme les activités exercées par des gardiens⁹⁸.

6.3.7. Obligations d'appliquer des tarifs minimum et/ou maximum

L'article 15, paragraphe 2, point g), fait référence aux tarifs minimum et/ou maximum imposés par la législation ou les règles professionnelles pour la prestation de certains services. Ces tarifs sont les prix auxquels les opérateurs doivent se conformer lorsqu'ils offrent leurs services sur le marché.

Des tarifs minimum ou maximum obligatoires constituent un sérieux obstacle au Marché Intérieur, dans la mesure où ils privent les prestataires de la possibilité d'exercer une concurrence sur les prix ou la qualité, ce qui est un instrument essentiel pour toute activité économique, et peut rendre moins attrayant l'établissement dans un État membre. Normalement, les États membres devraient trouver des solutions plus appropriées pour protéger les objectifs d'intérêt général poursuivis, comme la protection des consommateurs.

Les États membres devront, par exemple, examiner et, le cas échéant, supprimer les tarifs maximum ou minimum obligatoires qui sont parfois imposés à certaines professions réglementées, comme les avocats. Lors de cette évaluation, les États membres devront, dans ce cas aussi, tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice. Dans une affaire récente concernant des tarifs minimaux imposés aux avocats, la Cour de justice a souligné que ces tarifs ne sont pas nécessaires dans un certain nombre de cas, étant donné que les règles relatives à l'organisation, aux qualifications, à la déontologie, au contrôle et à la responsabilité peuvent suffire à atteindre les objectifs de protection des consommateurs et de bonne administration de la justice⁹⁹.

6.3.8. Obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques

L'article 15, paragraphe 2, point h), oblige les États membres à évaluer les obligations qui pourraient exister dans leur législation et qui imposent au prestataire de fournir d'autres services conjointement à son service. Cette obligation est souvent disproportionnée. Dans certains États membres, par exemple, les opérateurs souhaitant ouvrir une station-service sont obligés d'offrir d'autres types de services sur le site, comme la vente de produits d'entretien pour voitures, des aliments et des boissons, etc. Les États membres devront évaluer si une telle obligation, sans dérogation possible, est proportionnée, étant donné que les mêmes produits sont peut-être déjà disponibles dans des magasins situés aux alentours de la station-service.

⁹⁸ Arrêt du 26 janvier 2006 dans l'affaire C-514/03, *Commission contre Espagne*.

⁹⁹ Arrêt du 5 décembre 2006 dans les affaires jointes C-94/04 et C-202/94, *Cipolla*.

7. LIBRE CIRCULATION DES SERVICES

7.1. Clause de libre prestation de services et les dérogations afférentes

7.1.1. Distinction entre établissement et prestation de services transfrontaliers

Conformément aux articles 43 et 49 du traité CE et à la jurisprudence de la Cour de justice en la matière, la directive «services» opère une distinction claire entre les règles qui s'appliquent à l'établissement et celles qui concernent la prestation de services transfrontaliers. Alors que les articles 9 à 15 traitent de l'établissement des prestataires, les articles 16 à 21 concernent la prestation de services transfrontaliers, c'est-à-dire les cas où le prestataire n'est pas établi dans l'État membre dans lequel il fournit les services. La distinction entre établissement et prestation de services transfrontaliers est donc fondamentale pour déterminer de quelles dispositions de la directive «services» un prestataire de service relève.

L'établissement implique l'exercice réel d'une activité économique au moyen d'une installation stable pour une durée indéterminée¹⁰⁰. En revanche, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, la libre prestation de services se caractérise par l'absence de caractère stable et continu de la participation à la vie économique de l'État membre d'accueil¹⁰¹. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour, la distinction entre établissement et prestation de services est à apprécier au cas par cas, en prenant en compte non seulement la durée de la prestation, mais également sa fréquence, sa périodicité ou sa continuité¹⁰². Il s'ensuit que, comme le concluait la Cour de justice, aucune limite de temps générale ne peut être fixée pour distinguer entre établissement et prestation de services¹⁰³. Le fait que le prestataire utilise une infrastructure donnée n'est pas non plus décisif, étant donné qu'un prestataire peut se servir d'une infrastructure dans l'État membre d'accueil pour la prestation de services transfrontaliers sans y être établi¹⁰⁴. Dans l'arrêt *Schnitzer*, la Cour de justice expliquait que peut même constituer un service au sens de l'article 49 du traité CE l'activité exercée pendant plusieurs années dans un autre État membre, selon les circonstances de l'espèce, tout comme des prestations récurrentes sur une période prolongée, comme les activités de conseil. L'établissement requiert une intégration dans l'économie de l'État membre, qui implique l'acquisition de clients dans cet État à partir d'un domicile professionnel stable¹⁰⁵.

7.1.2. Portée et effet de la clause de libre prestation de services

L'article 16 établit la liberté de fournir des services transfrontaliers sans restriction injustifiée. Il constitue l'une des pierres angulaires de la directive «services» et s'applique à tous les services relevant du champ d'application de la directive, à l'exception des services ou matières visées à l'article 17.

L'article 16 exige que les États membres s'abstiennent d'imposer leurs propres exigences aux prestataires d'autres États membres, hormis lorsque les quatre raisons énumérées à l'article 16, paragraphes 1 et 3, le justifient¹⁰⁶. Cela signifie que les exigences que les États membres peuvent imposer aux prestataires entrant sur leur territoire sont limitées. Ceci s'applique à toute forme d'exigence, quel que soit le type ou le niveau de la législation en question ou les limites territoriales à l'intérieur desquelles une règle nationale s'applique. En conséquence, les prestataires sauront qu'ils ne seront pas soumis à la législation de l'État membre où le service est fourni, hormis les cas où son application est justifiée par les quatre raisons énoncées à l'article 16, paragraphes 1 et 3 (ou lorsque la législation concernée est couverte par une dérogation prévue à l'article 17).

Contrairement aux autres articles de la directive, tels que l'article 14, l'article 16 n'impose pas, en principe, aux États membres de supprimer les exigences existantes, mais les oblige uniquement à s'abstenir d'appliquer leurs propres exigences aux prestataires établis dans d'autres États membres. L'article 16 n'empêche pas les États membres de continuer à maintenir leurs exigences pour leurs opérateurs nationaux. Il pourrait toutefois se révéler nécessaire de modifier les règles nationales afin de supprimer les exigences spécifiquement destinées aux prestataires établis dans d'autres États membres.

¹⁰⁰ Arrêt du 25 juillet 1991 dans l'affaire C-221/89, *Factortame*, point 20. Voir aussi la définition d'«établissement» à l'article 4, paragraphe 5.

¹⁰¹ Arrêt du 13 février 2003 dans l'affaire C-131/01, *Commission contre Italie*, point 23.

¹⁰² Arrêt du 30 novembre 1995 dans l'affaire C-55/94, *Gebhard*, point 39 ; arrêt du 11 décembre 2003 dans l'affaire C-215/01, *Schnitzer*, point 28.

¹⁰³ Arrêt du 11 décembre 2003 dans l'affaire C-215/01, *Schnitzer*, point 31.

¹⁰⁴ Arrêt du 30 novembre 1995 dans l'affaire C-55/94, *Gebhard*, point 27 ; arrêt du 11 décembre 2003 dans l'affaire C-215/01, *Schnitzer*, point 28.

¹⁰⁵ Arrêt du 11 décembre 2003 dans l'affaire C-215/01, *Schnitzer*, point 29.

¹⁰⁶ La clause de libre prestation de services repose sur le principe développé dans la jurisprudence constante de la Cour de justice sur la libre circulation des services, voir arrêt du 3 décembre 1974 dans l'affaire 33/74, *van Binsbergen*; voir également pour la libre circulation des marchandises, l'arrêt du 20 février 1979 dans l'affaire 120/78, *Cassis de Dijon*.

Afin d'éviter les lacunes dans la législation de mise en œuvre, il est recommandé de transposer l'article 16 dans un instrument à caractère horizontal plutôt que dans des mesures sectorielles ou thématiques. Cette option permettrait de garantir la sécurité juridique à la fois pour les prestataires et les destinataires de services ainsi que pour les autorités compétentes.

7.1.3. Exigences imposables par les États membres aux services transfrontaliers

L'article 16, paragraphe 1, interdit aux États membres de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice à des exigences qui ne sont pas justifiées par l'une des quatre raisons visées à l'article 16, paragraphes 1 et 3. En outre, ces exigences doivent être conformes aux principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

7.1.3.1. Les quatre raisons visées à l'article 16, paragraphes 1 et 3

Conformément à l'article 16, l'application d'exigences nationales ne peut se justifier que si elle est nécessaire à la protection de l'ordre public, de la sécurité publique, de la santé publique ou de l'environnement. Ceci interdit aux États membres d'invoquer d'autres objectifs d'intérêt général¹⁰⁷.

Il y a lieu de relever que les expressions «ordre public», «sécurité publique» et «santé publique» sont des notions de droit communautaire découlant directement de l'article 46 du traité CE. Ces notions ont constamment été interprétées de manière restrictive par la Cour de justice comme impliquant l'existence d'une menace réelle et grave affectant un intérêt fondamental de la société. Il appartient à l'État membre invoquant ces objectifs d'intérêt général de démontrer les risques encourus¹⁰⁸. La Cour de justice a également clairement précisé que les États membres ne peuvent pas en déterminer unilatéralement la portée: «... la notion d'ordre public dans le contexte communautaire et notamment en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté»¹⁰⁹.

Il ressort également de la jurisprudence que le but de protéger ces objectifs d'intérêt général n'autorise pas les États membres à exempter des secteurs économiques entiers ou des professions entières des libertés fondamentales, et en particulier de la libre prestation de services¹¹⁰.

○ **Ordre public:** Ainsi que cela a été mentionné plus haut, la notion d'ordre public est une notion de droit communautaire qui requiert l'existence d'une menace réelle et grave affectant un intérêt fondamental de la société. Elle ne peut pas dès lors être comprise comme correspondant aux larges notions d'ordre public qui pourraient exister dans l'ordre juridique de certains États membres et pouvant couvrir toute une série de questions politiques diverses, voire l'ensemble de l'ordre juridique ou social d'un État membre. Ceci sans préjudice du fait que la Cour de justice a reconnu que les valeurs qui revêtent un caractère fondamental dans une société peuvent différer d'un État membre à l'autre¹¹¹. Le nombre d'affaires dans lesquelles la Cour de justice a accepté l'invocation de l'ordre public est assez restreint. Cette notion a, par exemple, été acceptée dans une affaire concernant le comportement personnel lié à la consommation de drogue, lorsque ce comportement crée une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société¹¹²; dans une affaire dans laquelle l'État membre considérait les jeux simulant l'assassinat de personnes comme une atteinte à la dignité humaine¹¹³; et dans des affaires où les valeurs fondamentales de l'ordre social sont menacées en raison de jeux d'argent¹¹⁴. En revanche, la Cour de justice a rejeté l'invocation de l'ordre public en ce qui concerne une législation nationale imposant à certaines sociétés de disposer d'un capital minimal pour protéger les créanciers¹¹⁵ ou l'exigence que le gérant d'une entreprise réside sur le territoire dans lequel l'entreprise est établie afin que des sanctions pécuniaires puissent lui être signifiées¹¹⁶. La Cour de justice

¹⁰⁷ En laissant de côté la dérogation au cas par cas prévue par l'article 18, voir section 7.1.5 de ce manuel.

¹⁰⁸ En ce qui concerne l'ordre public, voir arrêt du 14 octobre 2004 dans l'affaire C-36/02, *Omega*. S'agissant de l'ordre public et de la sécurité publique, voir arrêt du 14 mars 2000 dans l'affaire C-54/99, *Église de scientologie*, point 17. S'agissant de la sécurité publique et de la santé publique, voir arrêt du 14 décembre 2006 dans l'affaire C-257/05, *Commission contre Autriche*, point 25.

¹⁰⁹ Arrêt du 4 décembre 1974 dans l'affaire 41/74, *Van Duyn*, point 18 pour ce qui concerne la libre circulation des travailleurs; voir également arrêt du 27 octobre 1977 dans l'affaire 30/77, *Bouchereau*, point 33.

¹¹⁰ Arrêt du 9 mars 2000 dans l'affaire C-355/98, *Commission contre Belgique*.

¹¹¹ Arrêt du 14 octobre 2004 dans l'affaire C-36/02, *Omega*.

¹¹² Arrêt du 19 janvier 1999 dans l'affaire C-348/96, *Calfa*. Toutefois, dans cette affaire, la Cour n'a pas jugé justifiée la mesure en cause, à savoir l'expulsion du territoire après une condamnation pénale.

¹¹³ Arrêt du 14 octobre 2004 dans l'affaire C-36/02, *Omega*.

¹¹⁴ Arrêt du 21 septembre 1999 dans l'affaire C-124/97, *Läära*.

¹¹⁵ Arrêt du 9 mars 1999 dans l'affaire C-212/97, *Centros*, points 32 à 34.

¹¹⁶ Arrêt du 7 mai 1998 dans l'affaire C-350/96, *Clean Car Services*, points 40 à 42 en ce qui concerne l'article 39, paragraphe 3, du traité CE.

a également rejeté comme étant «à l'évidence infondé» l'argument selon lequel toute entreprise de gardiennage est susceptible de constituer une menace réelle et suffisamment grave à l'ordre public et à la sécurité publique¹¹⁷. Par ailleurs, la Cour a dit pour droit que la simple omission par le ressortissant d'un État membre d'accomplir les formalités légales relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers, ne saurait être considérée comme constituant en elle-même une atteinte à l'ordre public¹¹⁸.

○ **Sécurité publique:** Tout comme pour l'ordre public, la sécurité publique est une notion de droit communautaire qui requiert l'existence d'une menace réelle et grave affectant un intérêt fondamental de la société. Voici quelques exemples de ce que la Cour de justice a reconnu comme étant des objectifs de sécurité publique : l'objectif d'un État membre de garantir la disponibilité de pétrole brut, parce que les produits pétroliers «sont fondamentaux pour l'existence d'un État dès lors que le fonctionnement non seulement de son économie mais surtout de ses institutions et de ses services publics essentiels et même la survie de sa population en dépendent»¹¹⁹, et l'objectif d'un État membre d'éviter des accidents graves dans les ports¹²⁰. Dans un arrêt récent où cette notion était invoquée, la Cour de justice a confirmé que, si la prévention des dommages graves aux personnes constitue un intérêt fondamental de la société, l'article 46 du traité CE, d'interprétation stricte en tant que dérogation à un principe fondamental du traité, doit être interprété de manière restrictive et ne peut être invoqué qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société¹²¹.

○ **Santé publique:** Jusqu'à ce jour, la Cour de justice n'a pas donné de définition spécifique de la notion de santé publique¹²². Toutefois, la jurisprudence afférente confirme que, à l'instar des autres raisons visées à l'article 46 du traité CE, la notion de santé publique peut seulement être invoquée en cas de menace réelle et suffisamment grave¹²³. La santé publique a été mentionnée dans des affaires où les États membres avançaient que la nécessité de «maintenir un service médical et hospitalier équilibré et accessible à tous» et «la survie de la population»¹²⁴ justifiaient certaines restrictions.

○ **Protection de l'environnement:** Les États membres ont la possibilité d'assurer que les prestataires respectent leurs règles nationales, régionales ou locales de protection de l'environnement. Compte tenu des caractéristiques particulières du lieu où le service est fourni, les États membres peuvent empêcher qu'un service ait des conséquences négatives sur l'environnement à cet endroit particulier. Les règles en cause peuvent concerner la protection contre la pollution sonore (niveaux sonores maximaux pour l'utilisation de certaines machines), les règles sur l'utilisation de substances dangereuses afin d'éviter les dommages à l'environnement, les règles sur le traitement des déchets produits dans le cadre d'une activité de services, etc. Dans tous ces cas, il convient d'examiner soigneusement si l'application des exigences de l'État membre d'accueil est nécessaire et proportionnée. Ainsi, par exemple, un prestataire peut déjà être soumis à un audit environnemental dans l'État membre où il est établi en ce qui concerne la compatibilité de ses méthodes de travail et d'exploitation avec les normes environnementales, alors les exigences de l'État membre d'accueil ne doivent pas faire double emploi à ce sujet.

7.1.3.2. Non-discrimination

Les exigences nationales qui opèrent une discrimination à l'encontre de prestataires d'autres États membres, même si elles peuvent avoir un rapport avec l'un des quatre objectifs d'intérêt général visés à l'article 16, paragraphe 1, ne peuvent pas s'appliquer en vertu de l'article 16. Par exemple, des régimes d'autorisation spécifiquement mis en place pour les prestataires d'autres États membres seront, en règle générale, discriminatoires. Il en va de même pour d'autres règles spécifiquement conçues pour réglementer la fourniture de services par des prestataires d'autres États membres et qui ne s'appliquent pas de la même manière aux prestataires nationaux. On pourrait citer comme exemple les règles interdisant aux prestataires d'autres États membres de disposer d'une infrastructure ou celles imposant aux prestataires de posséder un document d'identité qui n'est pas demandé aux prestataires nationaux.

¹¹⁷ Arrêt du 9 mars 2000 dans l'affaire C-355/98, *Commission contre Belgique*, point 30.

¹¹⁸ Arrêt du 8 avril 1976 dans l'affaire 48/75, *Royer*, points 38 et 39.

¹¹⁹ Arrêt du 10 juillet 1984 dans l'affaire 72/83, *Campus Oil*, point 34.

¹²⁰ Arrêt du 18 juin 1998 dans l'affaire C-266/96, *Corsica Ferries*.

¹²¹ Arrêt du 14 décembre 2006 dans l'affaire C-257/05, *Commission contre Autriche*, et la jurisprudence citée.

¹²² Toutefois, dans la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77), la notion de santé publique, qui est l'une des raisons pouvant justifier des restrictions à la libre circulation, est expliquée comme suit: «Les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil».

¹²³ Voir arrêt du 14 décembre 2006 dans l'affaire C-257/05, *Commission contre Autriche*, point 25.

¹²⁴ Arrêt du 16 mai 2006 dans l'affaire C-372/04, *Watts*, point 105. La Cour de justice a fait une référence générale à des déclarations relatives à la «santé publique» dans des affaires antérieures, mais, en l'espèce et s'agissant de l'autorisation de traitements hospitaliers dans d'autres États membres, la Cour de justice a accepté une justification tirée de la nécessité de planifier la sécurité sans faire expressément référence à la «santé publique» proprement dite.

7.1.3.3. Proportionnalité

Enfin, même si une exigence n'est pas discriminatoire et relève de l'une des quatre raisons impérieuses d'intérêt général susvisées, le dernier critère pour apprécier la conformité de cette exigence par rapport à l'article 16, paragraphes 1 et 3, est le test de proportionnalité, ce qui signifie que l'application de l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint¹²⁵.

Dans cette appréciation, la première étape consiste à déterminer si l'application d'une exigence nationale est propre à atteindre l'objectif poursuivi. L'application d'une législation qui ne protège pas efficacement l'un des quatre objectifs d'intérêt général visés à l'article 16, paragraphe 1, ne saurait être justifiée. En outre, l'application de cette exigence doit constituer la mesure la moins contraignante pour atteindre cet objectif. Il convient, en particulier, d'apprécier si l'objectif d'intérêt général n'est pas déjà atteint par les exigences auxquelles le prestataire est soumis dans son État membre d'établissement. Même si tel n'est pas le cas (parce qu'il n'existe pas de telles exigences, ou qu'il en existe de moins protectrices, dans la législation de l'État membre où le prestataire est établi), l'État membre d'accueil doit déterminer s'il existe des mesures moins contraignantes pour atteindre l'objectif poursuivi (par exemple, le contrôle de l'activité pendant sa réalisation peut être moins contraignant que l'exigence d'une autorisation préalable et néanmoins suffisant pour atteindre l'objectif recherché). Cette appréciation devra souvent se faire au cas par cas.

7.1.3.4. Liste des exigences visées à l'article 16, paragraphe 2

La liste des exigences visées à l'article 16, paragraphe 2, contient des exemples d'exigences qu'en principe un État membre ne peut pas imposer dans le cas de services fournis sur son territoire par un prestataire établi dans un autre État membre. Elle vise également les exigences qui ne peuvent normalement pas être imposées aux destinataires des services.

Les exemples d'exigences visées au paragraphe 2 ont, dans une large mesure, déjà été l'objet de la jurisprudence de la Cour de justice et ont été jugés incompatibles avec l'article 49 du traité CE. Il existe dès lors une forte présomption que ces exigences ne puissent pas être justifiées par l'un des quatre objectifs d'intérêt général visés à l'article 16, paragraphe 3, étant donné qu'elles ne seront normalement pas proportionnées.

○ **L'obligation d'avoir un établissement sur le territoire dans lequel le service est fourni**

L'article 16, paragraphe 2, point a), concerne les exigences qui obligent les prestataires d'autres États membres à créer un établissement dans l'État membre où ils souhaitent fournir des services transfrontaliers. Comme l'a déclaré la Cour de justice, ces exigences constituent la négation du droit de fournir des services transfrontaliers, garanti par l'article 49 du traité CE, étant donné qu'elles rendent impossible la prestation de services transfrontaliers en imposant au prestataire l'obligation de disposer d'une infrastructure stable dans l'État membre d'accueil¹²⁶.

○ **L'obligation d'obtenir une autorisation ou une immatriculation**

L'article 16, paragraphe 2, point b), concerne les exigences qui obligent les prestataires d'autres États membres à suivre une procédure administrative prenant la forme d'une autorisation ou d'une immatriculation avant de pouvoir commencer à effectivement fournir leurs services. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, ce type de contrôle a priori n'est justifiable que dans des cas exceptionnels, s'il est démontré que le suivi ou la vérification a posteriori serait inefficace ou surviendrait trop tard pour empêcher des dommages graves¹²⁷. L'article 16, paragraphe 2, point b), ne concerne pas les régimes d'autorisation ou d'immatriculation prévus dans d'autres instruments communautaires, comme la directive 36/2005/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

¹²⁵ Arrêt du 25 juillet 1991 dans l'affaire C-76/90, *Säger*, point 15 ; arrêt du 23 novembre 1999 dans les affaires jointes C-369/96 et C-376/96, *Arblade et autres*, point 35 ; arrêt du 3 octobre 2000 dans l'affaire C-58/98, *Corsten*, point 39 ; arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-350/99, *Canal Satélite*, point 33.

¹²⁶ Arrêt du 10 février 1982 dans l'affaire 76/81, *Transporoute* ; arrêt du 15 janvier 2002 dans l'affaire C-439/99, *Commission contre Italie* ; arrêt du 7 février 2002 dans l'affaire C-179/00, *Commission contre Italie*.

¹²⁷ Arrêt du 8 juin 2000 dans l'affaire C-264/99, *Commission contre Italie* ; arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-390/99, *Canal Satélite* ; arrêt du 13 février 2003 dans l'affaire C-131/01, *Commission contre Italie*.

○ **L'interdiction de se doter d'une infrastructure**

L'article 16, paragraphe 2, point c), traite des interdictions imposées par l'État membre d'accueil de créer une infrastructure, comme un bureau ou un cabinet, etc., dont les prestataires d'autres États membres peuvent avoir besoin pour fournir leurs services. Un prestataire ne peut être obligé d'avoir un établissement, mais il devrait avoir la possibilité de recourir à tout type d'infrastructure, comme un bureau ou quelque chose de similaire, pour exercer des activités de services transfrontalières, par exemple pour recevoir des clients ou stocker le matériel qu'il utilise pour fournir ses services, ainsi que la Cour de justice l'a reconnu¹²⁸.

○ **L'application d'un régime contractuel particulier entre le prestataire et le destinataire de services qui limite la prestation de services à titre indépendant**

L'article 16, paragraphe 2, point d) concerne les exigences qui imposent la conclusion d'accords contractuels spécifiques pour la fourniture de certains services et qui affectent la relation entre le prestataire et son client, en particulier sa capacité de conclure des contrats de service. Tel serait le cas si un État membre excluait par une loi la possibilité d'exercer certaines activités à titre indépendant, en exigeant par exemple qu'elles soient toujours réalisées dans le cadre d'un contrat de travail. Cela inclurait, par exemple, les cas où les services fournis par un guide touristique ne seraient pas reconnus comme des services par le droit national imposant un contrat de travail entre les guides touristiques et les agences de voyages qui organisent les programmes touristiques¹²⁹.

○ **L'obligation de posséder un document d'identité spécifique**

L'article 16, paragraphe 2, point e), concerne les exigences qui obligent les prestataires à posséder un document d'identité spécifique délivré par l'État membre dans lequel le service est fourni. Ces exigences ont pour effet de ne pas permettre la prestation d'un service avant d'avoir obtenu ce document auprès des autorités de l'État membre d'accueil. En conséquence, elles créent des délais et des complications, raison pour laquelle la Cour de justice a conclu que ces exigences étaient disproportionnées¹³⁰.

○ **Exigences affectant l'utilisation d'équipement et de matériel**

L'article 16, paragraphe 2, point f), concerne les exigences qui restreignent l'utilisation d'équipement et de matériel. De telles exigences peuvent empêcher les prestataires d'autres États membres d'utiliser leur équipement habituel, même s'il est techniquement adapté. C'est le cas, par exemple, des obligations d'utiliser des types ou des marques particulières de matériel technique (comme l'utilisation de certains instruments de mesure) ou des exigences qui subordonnent l'utilisation de certains équipements à l'obtention d'une autorisation ou à des procédures administratives similaires¹³¹. Il faut comprendre que la notion d'équipement recouvre les outils, machines, les équipements de travail, etc., utilisés par le prestataire durant la fourniture du service, comme les grues utilisées par une entreprise de construction. Elle ne couvre pas le matériel fourni par le prestataire de service qui est consommé ou conservé par le destinataire du service après que la prestation a été fournie, comme les matériaux de construction qui continuent à faire partie du bâtiment. En outre, il y a lieu de noter que l'article 16, paragraphe 2, point f), ne concerne pas les exigences qui sont nécessaires pour protéger la santé et la sécurité au travail et qu'il n'empêche pas les États membres d'appliquer leurs exigences spécifiques en la matière, telles que certaines obligations concernant l'utilisation de machines dangereuses ou d'équipement de sécurité. Ceci s'applique que l'équipement soit utilisé par des travailleurs détachés¹³² ou par des indépendants.

○ **Restrictions relatives aux destinataires**

L'article 16, paragraphe 2, point g), renvoie à l'article 19 de la directive relatif aux restrictions imposées aux destinataires. Ces restrictions peuvent également avoir des incidences sur les prestataires souhaitant fournir un service à des clients se trouvant dans un autre État membre. Ces exigences, même si elles ne sont pas directement imposées au prestataire, mais plutôt à ses (potentiels) clients, dissuaderont les destinataires potentiels de recourir aux prestataires d'autres États membres ou, dans certains cas, les empêcheront de le faire¹³³.

¹²⁸ Il convient de garder à l'esprit que, ainsi que cela a été expliqué plus haut, le fait qu'un prestataire se serve d'une telle infrastructure ne signifie pas qu'il soit établi et que ses activités ne puissent plus être considérées comme une prestation de services transfrontaliers. Voir arrêt du 30 novembre 1995 dans l'affaire C-55/94, *Gebhard*, et arrêt du 21 mars 2002 dans l'affaire C-298/99, *Commission contre Italie*.

¹²⁹ Arrêt du 5 juin 1997 dans l'affaire C-398/95, *Guides touristiques grecs*.

¹³⁰ Arrêt du 9 mars 2000 dans l'affaire C-355/98, *Commission contre Belgique*.

¹³¹ Arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-390/99, *Canal Satellite*; arrêt du 8 juillet 1999 dans l'affaire C-203/98, *Commission contre Belgique*, sur l'article 43 du traité CE.

¹³² Dans ce cas, l'article 17, paragraphe 2, prévoit déjà une dérogation à l'article 16.

¹³³ Pour plus de détails sur l'article 19, voir section 7.2.1 de ce manuel.

7.1.4. Les dérogations prévues à l'article 17

L'article 17 contient une liste de dérogations à l'article 16. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, les dérogations à une règle énoncée dans une directive visant à garantir l'effectivité des droits reconnus par le traité CE, comme la libre prestation de services, doit faire l'objet d'une interprétation stricte¹³⁴.

Le fait que certaines matières ou services soient couverts par l'une des dérogations prévues à l'article 17 ne signifie pas nécessairement que l'ensemble des réglementations de l'État membre dans lequel le service est fourni peut leur être appliqué. Ces matières ou services sont, en tout état de cause, subordonnés à l'application de l'article 49 du traité CE. En conséquence, l'application de certaines exigences dans l'État membre où le service est fourni peut ne pas être justifiée.

○ Services d'intérêt économique général

L'article 17, paragraphe 1, établit une dérogation à l'article 16 en ce qui concerne les services d'intérêt économique général qui sont fournis dans un autre État membre. Ainsi que l'explique le considérant 70, «Aux fins de la présente directive, et sans préjudice de l'article 16 du traité, des services ne peuvent être considérés comme des services d'intérêt économique général que s'ils sont fournis en application d'une mission particulière de service public confiée au prestataire par l'État membre concerné. L'attribution de cette mission devrait se faire au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme est déterminée par l'État membre concerné, et devrait définir la nature exacte de la mission attribuée». L'article 17, paragraphe 1, mentionne expressément ce que l'on appelle les services de réseau, y compris ceux couverts par un acte communautaire (services postaux, certains services en rapport avec le gaz ou l'électricité). La référence à ces services ne signifie pas qu'ils doivent tous être automatiquement considérés comme des services d'intérêt économique général. En tout état de cause, l'appréciation de l'intérêt économique général du service fourni doit se faire au cas par cas en appliquant les principes énoncés au considérant 70.

○ Matières couvertes par la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs

L'article 17, paragraphe 2, précise que la directive concernant le détachement des travailleurs¹³⁵ n'est pas affectée par l'article 16. Les considérants 86 et 87 expliquent en détail ce que couvre cette dérogation. Les règles concernant les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos, la durée minimale des congés payés annuels, le taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires, les conditions de mise à disposition des travailleurs, en particulier la protection des travailleurs mis à disposition par des entreprises de travail intérimaire, la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, les mesures de protection applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes et l'égalité de traitement entre hommes et femmes, ainsi que d'autres dispositions sur la non-discrimination, sont couvertes par la directive concernant le détachement des travailleurs et ne sont donc pas affectées par l'article 16.

○ Matières couvertes par la directive 95/46/CE relative à la protection des données à caractère personnel

La dérogation visée à l'article 17, paragraphe 3, recouvre les matières traitées dans la directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, qui établit des règles spécifiques pour le transfert transfrontalier de données.

○ Matières couvertes par la directive 77/249/CEE tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats

La dérogation visée à l'article 17, paragraphe 4, garantit que la directive susvisée continue de s'appliquer pleinement dans la mesure où elle contient des règles plus spécifiques sur les prestations de services transfrontaliers des avocats. En conséquence, en vertu de cette dérogation, en ce qui concerne les avocats, l'article 16 ne s'appliquera qu'aux matières qui ne sont pas couvertes par ladite directive. En particulier, selon la directive 77/249/CEE, les activités relatives à la représentation et à la défense d'un client devant des autorités publiques se poursuivent dans un État membre dans les conditions prévues pour les avocats établis dans cet État. S'agissant des activités extrajudiciaires, l'article 16 complète la directive 77/249/CEE en ce qui concerne les matières pour lesquelles la directive n'autorise pas expressément l'application des règles de l'État membre dans lequel les services sont fournis.

¹³⁴ Voir arrêt du 18 mai 1996 dans l'affaire C-57/94, *Commission contre Italie*.

¹³⁵ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

○ **Activités de recouvrement judiciaire des dettes**

L'exclusion visée à l'article 17, paragraphe 5, des activités de recouvrement judiciaire de dettes couvre les activités qui consistent à recouvrer les créances par voie judiciaire. Elle ne couvre pas les services de recouvrement de dettes fournis par des prestataires en dehors du cadre judiciaire.

○ **Matières couvertes par le titre II de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et exigences nationales qui réservent une activité à une profession réglementée**

La dérogation visée à l'article 17, paragraphe 6, garantit l'application pleine et entière du titre II de la directive relative aux qualifications professionnelles en cas de prestation de services transfrontaliers¹³⁶. Aux termes de cette dérogation, en ce qui concerne les professions réglementées, l'article 16 ne s'appliquera qu'aux matières non liées aux qualifications professionnelles, comme la communication commerciale, les partenariats pluridisciplinaires, les tarifs, etc. Cette dérogation exclut également de l'application de l'article 16 les exigences qui réservent une activité aux membres d'une profession réglementée particulière. Par exemple, lorsque, dans un État membre, les services de conseil juridique sont réservés aux avocats, la clause de libre prestation de services ne s'appliquera pas. En conséquence, une personne qui fournit des services de conseil juridique dans son État membre d'établissement, mais n'est pas qualifiée en tant qu'avocat, ne pourra pas se prévaloir de l'article 16 pour fournir des services de conseil juridique dans un État membre où ces services sont réservés aux avocats. La compatibilité de cette réserve avec le droit communautaire n'est traitée ni dans la directive «services», ni dans la directive «qualifications professionnelles», ni dans les directives «avocats», mais doit être analysée à la lumière des dispositions du traité CE.

○ **Matières couvertes par le règlement (CEE) n°1408/71 relatif à la coordination des régimes de sécurité sociale**

La dérogation visée à l'article 17, paragraphe 7, garantit que les dispositions du règlement relatif à la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale ne sont pas affectées par l'article 16. Ces dispositions déterminent notamment quel régime national de sécurité sociale couvre les personnes qui travaillent temporairement dans un autre État membre en tant que salarié ou à titre indépendant.

○ **Matières couvertes par la directive 2004/38/CE concernant les formalités administratives relatives à la libre circulation des personnes et à leur résidence**

La directive 2004/38/CE concerne les formalités administratives que les États membres peuvent imposer aux citoyens communautaires et à certains ressortissants de pays tiers qui se déplacent d'un État membre à un autre. En vertu de la dérogation visée à l'article 17, paragraphe 8, ces règles ne sont pas affectées dans les cas de prestation de services impliquant le déplacement temporaire de citoyens communautaires ou de ressortissants de pays tiers.

○ **Exigences en matière de visa ou de permis de séjour pour les ressortissants de pays tiers**

La dérogation visée à l'article 17, paragraphe 9, garantit que les règles relatives aux visas qui font partie de l'acquis de Schengen ne sont pas affectées par l'article 16. De plus, cette dérogation veille également à ce que l'article 16 n'affecte pas la possibilité pour les États membres d'imposer des exigences en matière de visa aux ressortissants de pays tiers qui ne relèvent pas de l'acquis de Schengen (essentiellement des ressortissants de pays tiers qui se déplacent entre un pays Schengen et un pays non-Schengen, ou inversement, et les ressortissants de pays tiers qui se rendent dans un autre État membre pour une période de plus de trois mois).

○ **Matières couvertes par le règlement (CEE) n° 259/93 concernant les transferts de déchets**

Le règlement concernant les transferts de déchets contient certaines dispositions qui prévoient le respect de diverses obligations dans le pays de destination ou de transit. La dérogation prévue par l'article 17, paragraphe 10, garantit que ce règlement ne sera pas affecté par l'article 16.

○ **Droits de propriété intellectuelle**

La dérogation visée à l'article 17, paragraphe 11, concernant les droits de propriété intellectuelle couvre les droits proprement dits (existence du droit, portée et exceptions, durée, etc.). En revanche, elle ne

¹³⁶ Il est donc clair que les dispositions contenues au titre II de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles continueront à s'appliquer pleinement. L'État membre d'accueil peut, par exemple, exiger une déclaration préalable annuelle et le prestataire sera soumis aux règles à caractère professionnel, réglementaire ou administratif en rapport direct avec les qualifications professionnelles.

concerne pas les services liés à la gestion de ces droits, tels que ceux fournis par des sociétés de gestion collective ou des agents en brevets.

○ Actes pour lesquels la loi requiert l'intervention d'un notaire

La dérogation visée à l'article 17, paragraphe 12, concerne les exigences du droit national qui imposent l'intervention d'un notaire pour certains actes. Cela pourrait être le cas, par exemple, pour les transactions immobilières, l'établissement des statuts d'une entreprise ou leur enregistrement, etc.

○ Matières couvertes par la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes

La dérogation visée à l'article 17, paragraphe 13, couvre les règles spécifiques relatives aux contrôles légaux des comptes des sociétés imposées par la directive susvisée. Elle garantit que les dispositions de cette directive applicables à la fourniture des services de contrôle légal des comptes par des contrôleurs légaux d'un autre État membre, telles que la nécessité que le contrôleur légal soit agréé par l'État membre qui exige l'audit, ne sont pas affectées par l'article 16. Cet article s'appliquera aux contrôleurs légaux des comptes seulement pour les matières non couvertes par la directive 2006/43/CE.

○ Immatriculation des véhicules pris en leasing dans un autre État membre

Cette dérogation prévue par l'article 17, paragraphe 14, prend en compte les différences notables entre les États membres en matière de taxation des véhicules et de ses possibles conséquences sur l'immatriculation des véhicules aux fins du système d'imposition des véhicules¹³⁷, et permet aux États membres de garder la possibilité d'exiger que les véhicules qui circulent habituellement sur leur réseau routier national y soient immatriculés. Cette dérogation s'applique au crédit-bail de longue durée, mais pas aux activités de location de voitures pour de courtes durées.

○ Dispositions relatives aux obligations contractuelles et non contractuelles déterminées conformément aux règles du droit international privé

L'article 17, paragraphe 15, traite de la relation entre l'article 16 et les règles du droit international privé régissant les obligations contractuelles et non contractuelles. Les règles du droit international privé ne seront pas affectées par l'article 16. En d'autres termes, la question de savoir quel droit national civil doit être appliqué aux obligations contractuelles ou non contractuelles sera déterminée par les règles du droit international privé.

7.1.5. Dérogations dans des cas individuels en application de l'article 18

L'article 18 autorise des dérogations à l'article 16 sous certaines conditions et, notamment, dans des cas individuels relatifs à la sécurité des services. Conformément aux conditions énoncées à l'article 18, un État membre d'accueil peut imposer, à titre exceptionnel, le respect de ses exigences à un prestataire donné établi dans un autre État membre. Le recours à cet article ne peut se faire que dans une situation précise et particulière et eu égard à la fourniture d'un service donné par un prestataire particulier. Cet article ne peut être invoqué de manière générale pour déroger à l'article 16 pour un type donné de services ou une catégorie spécifique de prestataires.

L'article 18 permet de prendre des mesures de prévention ou des injonctions afin d'assurer la sécurité du service visé. Le service doit présenter un danger qui ne peut être prévenu par les mesures prises en application des dispositions relatives à la coopération administrative, c'est-à-dire par le mécanisme d'assistance mutuelle entre les administrations des États membres concernés. Les mesures doivent être proportionnées et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger contre les dangers créés ou sur le point de l'être par le service ou son prestataire. Les mesures doivent être plus efficaces que celles prises par l'État membre d'établissement du prestataire. Cela requiert que l'État membre d'accueil procède à une évaluation au cas par cas pour déterminer si les mesures qu'il envisage de prendre apportent une valeur ajoutée réelle par rapport à celles prises par l'État membre d'établissement du prestataire.

Sur le plan de la procédure, l'État membre dans lequel le service est fourni ne peut prendre des mesures qu'après avoir demandé l'assistance de l'État membre dans lequel le prestataire est établi et avoir accompli les différentes étapes procédurales énoncées à l'article 35, paragraphes 2 à 6, y compris l'obligation de notifier à l'État membre d'établissement et à la Commission son intention de prendre des mesures et les raisons qui les motivent¹³⁸.

¹³⁷ Arrêt du 21 mars 2002 dans l'affaire C-451/99, *Cura-Anlagen*.

¹³⁸ Voir section 9.4.2 de ce manuel.

Le paragraphe 3 précise que cette procédure n'affecte pas d'autres instruments communautaires qui garantissent la libre prestation des services et prévoient des dérogations au cas par cas. Tel est le cas, notamment, de la directive sur le commerce électronique¹³⁹.

7.2. Obligations relatives aux droits des destinataires de services

Afin de créer un véritable Marché Intérieur des services, il n'est pas seulement nécessaire de faciliter la liberté des opérateurs de fournir des services, mais il est tout aussi important de faire en sorte que les destinataires des services puissent aisément exercer leur liberté de les recevoir. Ainsi que l'indique la jurisprudence de la Cour de justice, la liberté des destinataires de recevoir des services fait partie intégrante de la liberté fondamentale garantie par l'article 49 du traité CE¹⁴⁰.

La section 2 du chapitre 4 de la directive «services» est consacrée au renforcement des droits des destinataires de services et, en particulier, des consommateurs. Cette section a pour objet de supprimer les obstacles auxquels se heurtent les destinataires lorsqu'ils veulent utiliser les services fournis par des prestataires établis dans d'autres États membres et d'abolir les exigences discriminatoires fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence du destinataire. Cette section garantit également que les destinataires de services ont accès à des informations générales sur les exigences auxquelles doivent se conformer les prestataires d'autres États membres, ce qui leur permet de faire un choix en toute connaissance de cause lorsqu'ils envisagent d'opter pour les services d'un prestataire établi dans un autre État membre.

Les articles 19 à 21 s'appliquent à tous les destinataires, tels qu'ils sont définis à l'article 4, paragraphe 3, de la directive. Ainsi, sont couvertes par les articles 19 à 21 toute personne physique ressortissante d'un État membre et toute personne morale visée à l'article 48 du traité CE et établie dans un État membre. En outre, comme le précisent l'article 4, paragraphe 3, et le considérant 36, la notion de «destinataire» couvre également toute personne physique qui, bien que n'étant pas ressortissante d'un État membre, bénéficie déjà de droits qui lui sont conférés par des actes communautaires. En conséquence, toutes ces personnes bénéficient aussi des droits garantis par les articles 19 à 21¹⁴¹.

7.2.1. Restrictions qui ne peuvent pas être imposées aux destinataires

À l'heure actuelle, les destinataires de services, en particulier les consommateurs, sont parfois empêchés d'utiliser les services offerts par un prestataire d'un autre État membre. Des restrictions, voire des discriminations, peuvent survenir dans différents cas lorsque le prestataire se déplace sur le territoire d'un autre État membre ou lorsque le service est fourni à distance, mais aussi lorsqu'un destinataire se rend dans un autre État membre pour y recevoir un service.

L'article 19 interdit aux États membres d'imposer aux destinataires des exigences qui restreignent l'utilisation d'un service fourni par des opérateurs établis dans un autre État membre. Cet article interdit notamment les exigences opérant une discrimination fondée sur le lieu d'établissement du prestataire, c'est-à-dire sur la question de savoir s'il est établi dans le même État membre que celui où le destinataire est résident ou dans un autre État membre, ou fondée sur le lieu de fourniture du service. Pour mettre en œuvre cette disposition, les États membres devront examiner leur législation, vérifier si elle contient des exigences interdites par l'article 19 et, dans l'affirmative, les supprimer.

En application de l'article 19, point a), les États membres qui imposent aux destinataires de faire une déclaration ou l'obligation d'obtenir une autorisation lorsqu'ils veulent utiliser les services de prestataires établis dans un autre État membre devront les abolir¹⁴². Ceci ne concerne toutefois pas les régimes d'autorisation applicables dans tous les cas à l'utilisation d'un service¹⁴³ et pas uniquement à l'utilisation d'un service d'un autre État membre.

¹³⁹ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

¹⁴⁰ Voir, par exemple, arrêt du 2 février 1989 dans l'affaire 186/87, *Cowan contre Trésor Public*; arrêt du 30 mai 1991 dans l'affaire C-68/89, *Commission contre Pays-Bas*; arrêt du 9 août 1994 dans l'affaire C-43/93, *Van der Elst*.

¹⁴¹ Ceci est sans préjudice de la décision prise par le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, conformément à l'article 1^{er} et à l'article 2 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, respectivement, et à l'article 1^{er} et à l'article 2 du protocole sur la position du Danemark, annexés au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, de ne pas prendre part à l'adoption de la directive 2003/109 du Conseil du 25 novembre 2003 concernant le statut des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée, JO L 16 du 23.1.2004, p. 44.

¹⁴² Les obligations d'obtenir une autorisation imposées aux prestataires (plus qu'aux destinataires) ne devraient normalement plus être imposées aux prestataires d'autres États membres en application de l'article 16. L'article 19 complète l'article 16 sous l'angle des destinataires.

¹⁴³ Voir considérant 92.

En outre, conformément à l'article 19, point b), les États membres qui octroient des aides financières pour l'utilisation d'un service particulier devront éliminer les limites discriminatoires posées à ces aides financières qui sont fondées sur le fait que le prestataire soit établi dans un autre État membre ou que le service soit fourni dans un autre État membre. Cela signifie, par exemple, que le financement de cours de formation ou de langue destinés à des salariés et accordés à la condition que les cours soient donnés sur le territoire national ne serait pas compatible avec l'article 19 et devrait par conséquent être supprimé. Il doit toutefois être clair que l'article 19, point b), concerne uniquement l'aide financière octroyée pour l'utilisation d'un service spécifique. Les régimes qui ne sont pas liés à l'utilisation d'un service donné, comme les aides financières octroyées aux étudiants pour leur subsistance, ne relèvent pas de l'article 19¹⁴⁴.

7.2.2. Principe de non-discrimination

Les destinataires se heurtent parfois à des discriminations fondées sur leur nationalité ou leur lieu de résidence, par exemple sous la forme de droits d'entrée supérieurs dans les musées ou les parcs. L'article 20 établit une obligation générale de non-discrimination à laquelle les États membres et les prestataires sont tenus de se conformer.

7.2.2.1. Obligation de non-discrimination par les États membres

L'article 20, paragraphe 1, impose aux États membres de veiller à ce que les destinataires ne soient pas soumis à des exigences discriminatoires fondées sur leur nationalité ou sur leur lieu de résidence. En conséquence, toute discrimination opérée par l'État ou par les autorités locales ou régionales et fondée sur la nationalité ou sur le lieu de résidence des destinataires, telle que des tarifs discriminatoires ou des exigences imposées exclusivement aux ressortissants d'autres États membres (par exemple, l'obligation de fournir des documents spécifiques pour utiliser un service), doit être supprimée.

Toutefois, chaque différence de traitement ne constitue pas nécessairement une discrimination. Ainsi que le précise la jurisprudence de la Cour de justice, la discrimination consiste dans l'application de règles différentes à des situations comparables ou bien dans l'application de la même règle à des situations différentes¹⁴⁵. Dès lors, bien que des différences de traitement fondées sur le lieu de résidence constituent, en règle générale, une discrimination, dans des cas exceptionnels, ces différences peuvent ne pas constituer une discrimination si et seulement si elles reflètent des différences objectives et pertinentes dans la situation des destinataires¹⁴⁶ (ce pourrait être le cas, par exemple, des tarifs réduits pour les résidents d'une ville pour l'utilisation d'une piscine publique gérée par les autorités locales et financées par des impôts locaux).

Afin d'éviter des lacunes dans la mise en œuvre, les États membres devront peut-être envisager d'inclure dans leur loi-cadre de mise en œuvre de la directive une clause générale énonçant les principes visés à l'article 20, paragraphe 1. Ceci pourrait se révéler particulièrement important pour éviter une discrimination au travers de pratiques administratives locales.

7.2.2.2. Obligation de non-discrimination dans les conditions générales des prestataires de services

L'article 20, paragraphe 2, impose aux États membres de veiller à ce que les conditions générales d'accès à un service, qui sont mises à la disposition du public par un prestataire, ne contiennent pas de dispositions discriminatoires fondées sur la nationalité ou sur le lieu de résidence des destinataires.

Il est cependant clair que la directive n'entend pas prévenir les différences de traitement apparaissant dans les conditions générales et fondées sur des considérations commerciales objectives. À cet égard, le paragraphe 2 indique expressément que l'interdiction de discrimination n'exclut pas la possibilité que les prestataires appliquent des conditions d'accès différentes lorsque ces différences sont justifiées par des critères objectifs. Comme le précise le considérant 95, pourraient, par exemple, constituer des circonstances objectives justifiant des différences de tarifs, de prix ou d'autres conditions, les coûts supplémentaires résultant de la distance ou les caractéristiques techniques de la prestation, etc.

¹⁴⁴ Voir considérant 93.

¹⁴⁵ Voir arrêt du 29 avril 1999 dans l'affaire C-311/97, *Royal Bank of Scotland*.

¹⁴⁶ Voir considérant 94.

Une fois encore, afin de mettre en œuvre cette disposition, les États membres devront peut-être inclure dans leur loi-cadre à caractère horizontal mettant en œuvre la directive, une disposition générale donnant corps à l'article 20, paragraphe 2. Cet élément est important pour permettre aux destinataires de se prévaloir du principe de non-discrimination face aux prestataires.

7.2.3. Obligation d'assistance aux destinataires

À l'heure actuelle, de nombreux destinataires hésitent encore à utiliser des services venant de l'étranger au motif qu'ils ne possèdent pas et ne peuvent pas aisément se procurer des informations sur les règles auxquelles les prestataires d'autres États membres doivent se conformer, en particulier en matière de protection des consommateurs. Du fait de ce manque d'information, les destinataires éprouvent des difficultés à comparer les offres et, dès lors, à choisir leurs prestataires sur la base de toutes les informations pertinentes. Dans ce contexte, l'objectif de l'article 21 est de renforcer la confiance des destinataires en leur donnant les moyens de faire un choix éclairé et de procéder à des comparaisons lorsqu'ils s'engagent dans des opérations transfrontalières. Cette disposition introduit le droit des destinataires à obtenir, dans leur propre État membre, des informations générales et une assistance sur les exigences juridiques, notamment en matière de protection des consommateurs, et sur les procédures de recours applicables dans d'autres États membres.

L'article 21 complète l'article 7, qui impose aux États membres de fournir aux destinataires des informations sur leur législation nationale¹⁴⁷.

7.2.3.1. Informations à fournir

Conformément à l'article 21, les informations à fournir aux destinataires incluent, notamment, des informations générales sur les exigences applicables aux prestataires dans d'autres États membres. Cela couvre, en particulier, des informations sur les exigences relatives aux autorisations ainsi que d'autres règles concernant l'accès à des activités de service et leur exercice, en particulier en matière de protection des consommateurs. À la différence de l'article 7, qui impose aux États membres de mettre à la disposition des destinataires des informations concernant leur législation nationale, en application de l'article 21, les États membres ne devront pas fournir des informations détaillées, comme des informations sur les formalités que doit accomplir un prestataire pour obtenir une autorisation. Les États membres ne sont pas non plus tenus de fournir des conseils juridiques ou d'autres informations détaillées adaptées à la situation de destinataires particuliers¹⁴⁸.

Outre les informations générales sur les exigences, il est également nécessaire de fournir des informations générales sur les voies de recours disponibles en cas de litige opposant un prestataire et un destinataire, ainsi que les coordonnées des associations ou organisations auprès desquelles le destinataire peut obtenir une assistance pratique.

Les informations doivent être fournies dans un langage simple et non ambigu et être présentées de manière cohérente et structurée. Il ne suffit pas de renvoyer simplement les destinataires aux textes juridiques. À l'instar de l'article 7, les questions de responsabilité, y compris la responsabilité pour fourniture d'informations incorrectes ou trompeuses, ne sont pas abordées.

L'article 21 n'impose pas aux organismes chargés de l'information de disposer de toutes les informations pertinentes sur la législation des autres États membres que les destinataires pourraient leur demander, d'avoir une connaissance détaillée de la législation des autres États membres ou de créer de nouvelles bases de données. Il suffit que les États membres, sur demande d'un destinataire, rassemblent les informations sollicitées, si nécessaire en contactant l'organisme pertinent de l'État membre au sujet duquel des informations sont requises. Cette coopération entre États membres devrait également contribuer à la fourniture d'informations actualisées et de qualité. Les informations doivent être fournies dans un délai raisonnable par l'État membre de résidence du destinataire. Il ne suffit pas d'adresser simplement le destinataire au point de contact compétent dans l'autre État membre. Ceci ne devrait naturellement pas exclure la possibilité que les destinataires prennent directement contact avec l'organisme compétent de l'autre État membre s'ils le souhaitent.

¹⁴⁷ Voir section 5.3 de ce manuel.

¹⁴⁸ En cas de litiges, une assistance personnalisée peut aussi être obtenue via d'autres mécanismes, comme le réseau des centres européens de consommateurs (ECC-Net) ou Fin-Net.

Pour se conformer aux obligations établies par l'article 21, une coopération effective entre les organismes compétents est indispensable. À cet égard, le paragraphe 3 établit une obligation d'assistance mutuelle et de coopération efficace.

7.2.3.2. Organismes fournissant les informations

En application de l'article 21, les États membres sont libres de désigner les organismes qu'ils considèrent les plus aptes à remplir les tâches visées à l'article 21. Comme l'indique le paragraphe 2, les États membres peuvent, par exemple, confier cette responsabilité aux «guichets uniques» qui, en tout état de cause, fournissent déjà des informations sur les exigences nationales. Les États membres peuvent également choisir un autre organe, y compris, par exemple, les Euro Info Centres, les points de contacts visés dans la directive «qualifications professionnelles», le réseau des centres européens des consommateurs ou d'autres associations de consommateurs.

8. QUALITÉ DES SERVICES

Le chapitre V (articles 22 à 27) de la directive, ainsi que l'article 37 relatif aux codes de conduite au niveau communautaire, énonce une série de mesures destinées à encourager une haute qualité des services et à développer l'information et la transparence en ce qui concerne les prestataires et leurs services. Le développement d'une politique de qualité des services est essentiel pour le bon fonctionnement du Marché Intérieur et la compétitivité de l'économie européenne des services. Les mesures d'amélioration de la qualité seront bénéfiques aux destinataires des services et, en particulier, aux consommateurs. En particulier, des obligations d'informations et de transparence renforcées permettront aux consommateurs de faire des choix plus éclairés, notamment en ce qui concerne des prestataires établis dans d'autres États membres. Une transparence accrue contribuera également à créer des conditions homogènes d'exercice entre prestataires établis dans différents États membres.

Le chapitre V établit un certain nombre d'obligations contraignantes pour les prestataires, d'une part, et encourage l'adoption de mesures volontaires, de l'autre. La mise en œuvre de ce chapitre de la directive par les États membres va donc nécessiter une combinaison d'actions.

Premièrement, une mesure législative devra assurer que les prestataires respectent certaines obligations, comme l'exigence visée aux articles 22 et 27 de rendre disponibles certaines informations ou l'obligation de répondre rapidement aux plaintes et de s'efforcer de régler les litiges conformément aux dispositions de l'article 27. En matière de responsabilité et de garanties professionnelles, les États membres peuvent également envisager d'imposer certaines exigences aux prestataires établis sur leur territoire, bien que, en vertu de l'article 23, les États membres n'y soient pas obligés.

Deuxièmement, les États membres devront examiner et adapter, si nécessaire, leur législation afin d'éviter toute duplication des obligations relatives aux assurances (article 23, paragraphe 2), de supprimer toutes les interdictions totales de communications commerciales de la part de professions réglementées ainsi que les restrictions imposées aux activités pluridisciplinaires (articles 24 et 25, respectivement) ou de reconnaître les garanties financières (article 27). Le cas échéant, les États membres veilleront à ce que non seulement la législation, mais aussi les règles des ordres professionnels et autres associations ou organisations professionnelles au sens de l'article 4, paragraphe 7, soient adaptées. Quant aux restrictions aux activités pluridisciplinaires, les États membres devront non seulement examiner et adapter leur législation, mais ils devront également élaborer un rapport dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive¹⁴⁹.

Enfin, les États membres devront prendre des mesures actives afin d'encourager les prestataires à instaurer des mesures volontaires d'amélioration de la qualité. La directive «services» laisse aux États membres le soin de décider des mesures concrètes à prendre pour encourager ces efforts. Pourraient, par exemple, figurer au nombre de ces mesures l'organisation de campagnes de sensibilisation, la promotion des labels de qualité, de codes de conduite et des standards volontaires, la mise en place de programmes incluant l'octroi d'un financement, l'organisation d'ateliers et de conférences, etc. Les articles 26 et 37 mentionnent déjà diverses actions que les États membres peuvent entreprendre en coopération avec la Commission et, le plus souvent, ensemble avec les représentants des prestataires

(ordres professionnels, chambres de commerce, etc.) et les associations de consommateurs. Ces dispositions devraient servir de base à une politique à long terme de qualité des services qui devra être développée au niveau européen par les États membres et la Commission.

8.1. Information sur les prestataires et leurs services

Dans de nombreux cas, les destinataires des services, en particulier les consommateurs, ne disposent pas des informations de base sur les prestataires et leurs services. L'article 22 renforce la possibilité pour les destinataires d'obtenir ces informations tout en évitant de faire peser une charge excessive sur les prestataires.

L'article 22 opère une distinction entre certaines informations indispensables, qui devraient dans tous les cas être fournies aux destinataires, et d'autres qui ne devraient être communiquées qu'à la demande du destinataire. L'information doit être claire et non ambiguë et doit être fournie avant la conclusion d'un contrat ou bien, en l'absence de contrat écrit, avant la prestation du service.

Il appartient aux prestataires de décider de quelle manière ou sur quel support ils souhaitent fournir l'information. Ils sont libres de choisir le moyen le plus approprié et le plus efficace de communication, en s'appuyant sur les informations qu'ils ont déjà fournies et le moyen qu'ils utilisent déjà. Il est probable que le choix dépendra dans une très large mesure de la nature du service en cause et de la manière dont il est normalement fourni. De nombreux prestataires mettront les informations à la disposition de leurs clients potentiels en utilisant leur site internet, tandis que d'autres peuvent choisir de l'afficher à l'endroit de la prestation ou en l'incluant dans des documents ou des brochures.

Il est à noter que les exigences d'information visées à l'article 22 complètent celles déjà prévues par d'autres instruments communautaires, comme la directive sur le commerce électronique¹⁵⁰, la directive «voyages à forfait»¹⁵¹ et la directive «vente à distance»¹⁵². De plus, les États membres restent libres d'imposer aux prestataires établis sur leur territoire des exigences supplémentaires en matière d'information.

8.1.1. Information à fournir à l'initiative du prestataire

Les informations à fournir comprennent quelques données de base concernant l'identité du prestataire (nom, statut et forme juridiques), leurs coordonnées ainsi que des informations sur l'enregistrement et le numéro d'identification à la TVA, si nécessaire. Lorsque l'activité est soumise à un régime d'autorisation, les coordonnées de l'autorité compétente qui a octroyé l'autorisation ou du guichet unique pertinent devraient être fournies. Dans le cas des professions réglementées, les données à fournir sont le titre professionnel, l'État membre où le titre a été octroyé et le nom de l'ordre ou organisme professionnel auprès duquel le prestataire est enregistré.

Parmi les autres informations à fournir figurent les principales caractéristiques et conditions de prestation du service. Ceci inclut les conditions et les clauses générales (s'il en existe) l'existence de clauses contractuelles concernant le droit applicable au contrat, l'existence d'une garantie après-vente volontaire, le prix du service (lorsqu'il est déterminé au préalable) et les informations relatives aux assurances ou garanties.

8.1.2. Information à fournir à la demande du destinataire

L'article 22 contient une liste des informations qui ne doivent être communiquées que si le destinataire en fait la demande. Cette liste inclut le prix du service lorsqu'il n'est pas déterminé au préalable ou, lorsqu'un prix précis ne peut pas être indiqué, la méthode de calcul du prix. Le destinataire peut également demander des informations sur les activités pluridisciplinaires et les partenariats du prestataire, sur les mesures prises pour éviter les conflits d'intérêts ainsi que sur les codes de conduite éventuels ou les mécanismes extrajudiciaires de règlement des litiges.

¹⁵⁰ Directive 2000/31/CE sur le commerce électronique, JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

¹⁵¹ Directive 90/314/CEE du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, JO L 158 du 23.6.1990, p. 59.

¹⁵² Directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, JO L 144 du 4.6.1997, p. 19.

8.2. Assurance responsabilité civile et garanties professionnelles

L'article 23 a pour objet de renforcer la confiance du consommateur dans les services provenant d'autres États membres en encourageant tous les prestataires dont les services peuvent présenter un risque pour le consommateur à souscrire une assurance.

8.2.1. Assurances ou garanties professionnelles pour les prestataires de services présentant des risques particuliers

L'article 23 encourage les États membres à exiger des prestataires établis sur leur territoire et dont les services présentent un risque direct et particulier pour la santé et la sécurité du destinataire ou d'un tiers ou pour la sécurité financière du destinataire, qu'ils souscrivent une assurance responsabilité civile professionnelle ou fournissent une autre forme de garantie financière. Cette assurance devrait être adaptée à la nature et à l'étendue du risque et une couverture transfrontalière ne devrait être requise que dans la mesure où le prestataire fournit effectivement des services transfrontaliers.

8.2.2. Non-duplication des exigences relatives aux assurances ou aux garanties

L'article 23, paragraphe 2, concerne les prestataires de services qui sont déjà établis dans un État membre et qui souhaitent s'établir dans un autre État membre. L'État membre dans lequel le prestataire veut s'établir devra tenir compte des exigences d'assurance ou de garantie équivalentes ou essentiellement comparables auxquelles le prestataire est déjà soumis dans l'État membre de son premier établissement et ne peut exiger du prestataire qu'il souscrive une assurance supplémentaire ou qu'il fournisse une garantie supplémentaire si l'assurance ou la garantie existante couvre déjà le territoire de l'État membre dans lequel le prestataire veut s'établir. Le caractère équivalent ou essentiellement comparable d'une assurance ou d'une garantie doit être apprécié par les autorités compétentes à la lumière de l'objet et de la couverture qu'elle offre en termes de risque assuré, de montant assuré ou de plafond de garantie, ainsi que des exclusions possibles de la couverture. Lorsque la couverture de l'assurance n'est que partiellement comparable, une garantie complémentaire peut être exigée. Les États membres devraient envisager d'inclure cette exigence dans leur législation, que ce soit dans un instrument horizontal ou dans une loi spécifique.

En tout état de cause, les États membres doivent accepter les attestations de couverture d'assurance délivrées par les établissements de crédit et les assureurs établis dans d'autres États membres comme une preuve suffisante du respect de l'obligation d'assurance sur leur territoire.

8.3. Communication commerciale des professions réglementées

La notion de communication commerciale, telle qu'elle est définie à l'article 4, paragraphe 12, de la directive, couvre toute forme de communication destinée à promouvoir les services ou l'image d'un prestataire. Elle couvre donc la publicité ainsi que d'autres formes de communications commerciales, telles que les cartes professionnelles mentionnant le titre et la spécialité du prestataire de service¹⁵³.

Les États membres devront éliminer toutes les restrictions inutiles aux communications commerciales, tout en sauvegardant l'indépendance et l'intégrité des professions réglementées. L'article 24 s'applique à toute restriction, qu'elle soit prévue dans la législation nationale ou dans les règles d'ordres professionnels ou autres organisations professionnelles. Cela signifie donc que les États membres devront examiner leur législation, l'adapter le cas échéant et prendre les mesures appropriées pour garantir que les règles pertinentes des ordres et organisations professionnels sont adaptées si nécessaire.

Premièrement, les États membres devront supprimer toutes les interdictions totales de communications commerciales imposées aux professions réglementées, par exemple les interdictions de communiquer des informations sur le prestataire ou son activité par tout moyen de communication.

Tel est le cas lorsque, par exemple, des règles professionnelles interdisent les communications commerciales dans tous les médias (dont la presse, la télévision, la radio, l'Internet, etc.) pour une

¹⁵³ L'article 7, paragraphe 3, et les articles 52 et 54 de la directive 2005/36/CE contiennent les règles applicables à l'utilisation des titres professionnels et académiques dans le cas où un prestataire fournit ses services dans un autre État membre que celui dans lequel il a acquis ses qualifications professionnelles.

profession réglementée donnée. En revanche, les règles concernant le contenu et les conditions de publicité et d'autres formes de communication commerciale peuvent être justifiées par des raisons déontologiques dans le cas de professions réglementées particulières et de types particuliers de communications commerciales.

Deuxièmement, les États membres devront veiller à ce que les communications commerciales des professions réglementées respectent les règles professionnelles qui, en conformité avec le droit communautaire, visent, en particulier, à garantir l'indépendance, la dignité et l'intégrité de la profession réglementée ainsi que le secret professionnel. Par exemple, le respect de l'obligation de secret professionnel empêchera normalement les prestataires de mentionner le nom de leurs clients dans des communications commerciales sans leur consentement exprès.

Bien que la directive «services» reconnaisse explicitement et puisse exiger certaines limitations en matière de contenu des communications commerciales, ces règles doivent être non discriminatoires, justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et être proportionnées. Ainsi, par exemple, une loi nationale interdisant toute communication commerciale comparative des professions réglementées ne peut être considérée comme justifiée et proportionnée pour garantir la dignité et l'éthique de la profession que s'il n'existe pas d'autres moyens moins restrictifs d'atteindre le même objectif.

8.4. Activités pluridisciplinaires

Les restrictions imposées aux activités pluridisciplinaires limitent la gamme des services disponibles et gênent l'établissement de nouveaux modèles commerciaux. L'article 25 vise à supprimer les exigences qui restreignent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes lorsqu'elles ne sont pas justifiées, tout en veillant à éviter les conflits d'intérêts et les incompatibilités et à garantir l'indépendance et l'impartialité requises pour certaines activités de services¹⁵⁴.

L'article 25 s'applique à toute exigence de ce type, qu'elle soit imposée par la législation nationale ou par les règles d'ordres professionnels ou d'autres associations ou organisations professionnelles au sens de l'article 4, paragraphe 7.

8.4.1. Suppression des restrictions aux activités pluridisciplinaires

L'article 25 impose aux États membres de supprimer les exigences obligeant les prestataires à exercer exclusivement une activité spécifique, ainsi que les exigences restreignant l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes. Cependant, l'article 25 énumère les conditions dans lesquelles ces restrictions peuvent être maintenues pour les professions réglementées et pour les services de certification, d'accréditation, de contrôle technique et d'essai.

Les restrictions imposées aux activités pluridisciplinaires qui visent à garantir l'indépendance et l'impartialité des professions réglementées peuvent être justifiées dans la mesure où elles sont nécessaires pour garantir le respect de règles de déontologie, qui peuvent varier en fonction de la spécificité de chaque profession. Ainsi, par exemple, un État membre pourrait considérer qu'une loi nationale interdisant les partenariats pluridisciplinaires entre des membres du Barreau et des experts-comptables est justifiée et proportionnée, au motif que ces professions réglementées ne sont pas tenues par des règles comparables en matière de secret professionnel¹⁵⁵. De même, les restrictions imposées aux activités pluridisciplinaires de prestataires pour des services de certification, d'accréditation, de contrôle technique et d'essai peuvent être maintenues dans la mesure où elles sont justifiées pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces prestataires.

8.4.2. Prévention des conflits d'intérêts et garantie de l'indépendance et de l'impartialité des prestataires

Parallèlement à l'élimination des restrictions, il est important de prévenir les conflits d'intérêts et de garantir l'indépendance et l'impartialité que requièrent certaines activités de service.

¹⁵⁴ En ce qui concerne les avocats, cette disposition n'affecte pas l'application de l'article 11, paragraphe 5, de la directive 98/5/CE.

¹⁵⁵ Voir arrêt du 19 février 2002 dans l'affaire C-309/99, *Wouters*, point 104.

Par conséquent, les États membres qui autorisent des activités pluridisciplinaires doivent veiller à prévenir les conflits d'intérêts, à garantir l'indépendance et l'impartialité que requièrent certaines activités et à assurer la compatibilité entre les règles de déontologie des différentes activités.

8.4.3. Passage en revue de la législation et contenu du rapport d'évaluation

Les États membres devront passer en revue leur législation afin d'identifier les restrictions existantes et de déterminer si elles sont justifiées au regard de l'article 25. Les États membres devront apprécier s'il n'existe pas de moyens moins contraignants de garantir, par exemple, l'indépendance et l'impartialité des prestataires ou le respect des règles de déontologie. Les États membres devront, en particulier, évaluer si les interdictions actuellement imposées aux partenariats pluridisciplinaires entre deux professions réglementées ne pourraient pas être remplacées par des mesures moins contraignantes, comme, par exemple, garantir l'exercice indépendant des deux activités par des règles spécifiques d'organisation interne et de conduite. À cet égard, le processus d'évaluation mutuelle permettra d'échanger les expériences et de diffuser les meilleures pratiques entre les États membres.

8.5. Politique de qualité des services

L'article 26 instaure un cadre pour les mesures volontaires d'amélioration de la qualité.

Il existe différentes méthodes pour améliorer la qualité et la transparence des services pour les destinataires. Il est clair que l'adéquation et l'efficacité de ces méthodes dépendront du domaine et du type de services considérés. L'article 26 fait en particulier référence à la certification ou à l'évaluation des activités des prestataires par des organismes indépendants ou accrédités, au développement de chartes ou de labels de qualité par des organismes professionnels, ainsi qu'à des normes européennes volontaires. Les États membres disposent, également, de différents moyens pour encourager ces mesures, comme des campagnes de sensibilisation, l'organisation d'ateliers et de conférences, le financement de programmes et de projets, etc. La Commission soutiendra au mieux ces mesures et diffusera les meilleures pratiques parmi les États membres.

Afin de faciliter la comparaison par les consommateurs des différentes caractéristiques des activités de services dans différents États membres, l'article 26, paragraphe 2, impose aux États membres de veiller à ce que les informations sur la signification et les critères d'attribution des labels et des marques de qualité soient facilement accessibles aux prestataires et aux destinataires des services. Les États membres peuvent, par exemple, envisager la création d'un site internet contenant des informations sur les labels ou exiger des ordres professionnels ou d'autres associations qu'ils fournissent des informations sur les labels de leurs membres. Les associations professionnelles dont les membres utilisent un label commun devraient également veiller à ce qu'il soit utilisé correctement et n'induisse pas les destinataires en erreur.

Enfin, les associations de consommateurs et les organes indépendants chargés d'évaluer et de tester les services devraient être incités à fournir davantage d'informations comparatives sur la qualité des services disponibles dans les différents États membres. Une fois encore, ceci peut se faire au travers de campagnes de sensibilisation, d'ateliers et de conférences ou par le financement de programmes et de projets par les États membres, avec le soutien de la Commission.

8.6. Règlement des litiges

8.6.1. Meilleur traitement des réclamations par les prestataires

En vue d'améliorer le traitement des plaintes, qui est important pour renforcer la confiance dans les services transfrontaliers, l'article 27 impose aux États membres de prendre des mesures pour garantir que les prestataires communiquent leurs coordonnées, notamment une adresse, auxquelles les destinataires peuvent adresser une réclamation ou une demande d'information. Les États membres devront également s'assurer que les prestataires répondent aux plaintes dans les meilleurs délais, font de leur mieux pour trouver une solution satisfaisante et informent les destinataires des moyens

extrajudiciaires de règlement des litiges. Les États membres doivent inclure cette obligation faite aux prestataires dans leur législation de mise en œuvre de la directive.

8.6.2. Garanties financières en cas de décisions judiciaires

Conformément à l'article 27, paragraphe 3, lorsqu'une garantie financière est requise pour l'exécution d'une décision judiciaire, les États membres sont tenus de reconnaître les garanties équivalentes constituées auprès d'un établissement financier établi dans un autre État membre. Cette disposition a pour but de résoudre les problèmes potentiels relatifs au respect des décisions judiciaires. Dans un autre contexte, la Cour de justice a déjà reconnu que l'obligation imposée par un État membre de constituer une garantie auprès d'un établissement de crédit ayant son siège social ou une succursale sur le territoire national constitue une discrimination à l'encontre des établissements de crédit établis dans d'autres États membres et est interdite par l'article 49 du traité CE¹⁵⁶. La directive «services» précise que les établissements de crédits et les assureurs doivent être agréés dans un État membre conformément au droit communautaire¹⁵⁷.

8.7. Codes de conduite

8.7.1. Élaboration de règles communes au niveau communautaire

L'augmentation des activités transfrontalières et le développement d'un véritable Marché Intérieur des services appellent une convergence accrue des règles professionnelles au niveau européen. Il est donc important que les organisations professionnelles se mettent d'accord entre elles sur un socle commun de règles, spécifique à une profession ou à un secteur de services, qui garantisse un niveau égal de protection aux destinataires et une qualité élevée des services dans l'ensemble de l'Union européenne.

Les codes européens de conduite peuvent, d'une part, faciliter la libre circulation des prestataires et, de l'autre, renforcer la confiance des destinataires dans les services offerts par les prestataires d'autres États membres. Les codes de conduite ont pour objet d'établir des règles minimales communes au niveau communautaire, en tenant compte des particularités propres à chaque profession ou secteur de services. Cela n'exclut pas que les États membres ou les associations professionnelles nationales puissent adopter des règles plus strictes dans leur législation nationale ou dans leurs codes de conduite nationaux en vue d'offrir une meilleure protection.

8.7.2. Contenu des codes de conduite

S'agissant des professions réglementées, les codes de conduite devraient établir un socle commun minimal de règles de déontologie visant à garantir, notamment, l'indépendance, l'impartialité et le secret professionnel, ainsi que les modalités des communications commerciales et, le cas échéant, des exigences en matière d'assurance. Ces codes devraient contenir les principes qui sont au cœur de l'exercice des professions réglementées en Europe, tels que l'indépendance, la confidentialité, l'honnêteté, l'intégrité et la dignité.

Les règles énoncées dans les codes de conduite devraient normalement s'appliquer à la fois à la fourniture de services transfrontaliers et à la fourniture de services à l'intérieur du territoire dans lequel le prestataire est établi, l'objectif étant de créer un socle commun de règles au niveau européen et non pas d'opérer une distinction entre une prestation de services nationale et transfrontalière.

Afin de garantir la qualité des codes de conduite, leur acceptabilité par les prestataires et les destinataires et le respect des règles de concurrence et des principes qui sous-tendent le Marché Intérieur, les associations professionnelles doivent se conformer aux principes d'intégration, de transparence, d'efficacité et de responsabilité. Par ailleurs, l'un des défis que ces codes devront relever sera celui de leur mise en œuvre concrète, afin que ces règles minimales puissent réellement être appliquées dans la pratique.

¹⁵⁶ Arrêt du 7 février 2002 dans l'affaire C-279/00, *Commission contre Italie*.

¹⁵⁷ Première directive 73/239/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice, JO L 228 du 16.8.1973, p. 3 ; directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie, JO L 345 du 19.12.2002, p. 1 ; directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (refonte), JO L 177 du 30.6.2006, p. 1.

9. COOPÉRATION ADMINISTRATIVE

9.1. Le fondement de la coopération administrative

La coopération administrative entre les États membres est essentielle pour améliorer le fonctionnement du Marché Intérieur des services. Ainsi que l'a souligné le rapport de la Commission sur «L'état du Marché Intérieur des services»¹⁵⁸, le manque de confiance dans le cadre juridique et le contrôle dans les autres États membres a entraîné une multiplication des règles et une duplication des contrôles concernant les activités transfrontalières, l'une des principales raisons du mauvais fonctionnement du Marché Intérieur des services jusqu'à ce jour. Les règles relatives à la coopération administrative prévues par la directive «services» abordent ces difficultés et établissent la base d'une coopération efficace entre les autorités des États membres. La coopération entre autorités compétentes devrait garantir un contrôle efficace des prestataires de services, fondé sur des informations complètes et correctes, et empêcher les opérateurs malhonnêtes d'éviter les contrôles ou de contourner les règles nationales applicables. En même temps, la coopération administrative devrait contribuer à éviter la multiplication des contrôles imposés aux prestataires.

La mise en œuvre des obligations de la directive en matière de coopération administrative demandera la mise en place de dispositifs administratifs et juridiques appropriés. Les États membres devront veiller à ce que leurs autorités compétentes impliquées dans la coopération administrative quotidienne avec les autorités compétentes des autres États membres aient une obligation juridique de prêter assistance mutuelle et s'y conforment réellement. Ils devront également faire en sorte que les prestataires établis sur leur territoire fournissent aux autorités compétentes toutes les informations nécessaires au contrôle de la conformité avec leur législation nationale en cas de demande émanant d'une autorité compétente. Dans certains États membres, cela pourrait nécessiter de prévoir ces obligations dans la législation nationale.

9.2. Caractéristiques de base

9.2.1. Assistance mutuelle

Les articles 28 à 36 prévoient l'obligation juridique pour les États membres de se prêter mutuellement assistance, en particulier de répondre à des demandes et procéder, si nécessaire, à des vérifications, des inspections et des enquêtes factuelles. Ceci signifie que les États membres ne seront pas en mesure de refuser de coopérer les uns avec les autres. Par exemple, ils ne pourront pas se soustraire aux vérifications ou à la fourniture d'informations sur un prestataire au motif que les risques ou les problèmes sont survenus non pas sur leur territoire, mais sur celui d'un autre État membre.

L'obligation de se prêter mutuellement assistance est exhaustive et englobe l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à une coopération efficace, par exemple en recourant à tous les moyens possibles pour trouver des informations, si celles-ci ne sont pas déjà disponibles, et en indiquant, le cas échéant, que des difficultés sont apparues.

Afin de garantir que l'assistance mutuelle interviendra dans les délais les plus brefs et de la manière la plus efficace, la coopération administrative doit normalement s'engager directement entre les autorités compétentes des différents États membres. La coopération administrative avec les autorités compétentes d'autres États membres doit effectivement devenir une pratique administrative courante. Les «points de liaison», que les États membres devront désigner en vertu de l'article 28, paragraphe 2, ne devraient intervenir que dans des circonstances exceptionnelles, en cas de difficultés (considérant 107). Ils devraient donc disposer de responsabilités de coordination ou de contrôle dans l'État membre concerné.

9.2.2. Appui technique du système d'information sur le Marché Intérieur (IMI)

Pour pouvoir bien fonctionner, la coopération administrative doit pouvoir s'appuyer sur des moyens techniques permettant une communication directe et rapide entre les autorités compétentes des différents États membres. C'est pourquoi la Commission a pris l'engagement de mettre en place, en

coopération avec les États membres, un système électronique pour l'échange d'informations entre les États membres (article 34, paragraphe 1, et considérant 112).

L'IMI est conçu comme un instrument horizontal d'appui pour l'ensemble des législations relatives au Marché Intérieur et comprenant des obligations de coopération administrative¹⁵⁹. L'IMI, qui est actuellement en cours de développement, permettra l'échange électronique d'informations entre les autorités compétentes. Il permettra à celles-ci de trouver aisément l'interlocuteur pertinent dans les autres États membres et de communiquer avec lui de manière rapide et efficace. Afin de surmonter les éventuels obstacles linguistiques, l'IMI fournira des outils de soutien linguistique. En outre, l'IMI comportera des mécanismes complémentaires qui contribueront au bon fonctionnement de la coopération administrative, tels que l'échange électronique de fichiers, de documents, de certificats, etc. Le système comportera aussi des fonctions permettant de faire intervenir d'autres autorités compétentes dans une demande, si cela se révèle nécessaire. Par ailleurs, le système comprendra des fonctions visant à garantir des réponses dans les délais, comme des alertes automatiques par courrier électronique, la fixation et l'indication d'échéances pour les réponses et des mécanismes de résolution des problèmes en cas de désaccords entre autorités compétentes (par exemple, si l'une d'elles ne fournit pas les informations nécessaires).

La mise en place de l'IMI demandera des efforts considérables à la Commission et aux États membres tout au long de la période de mise en œuvre. En effet, le large éventail d'activités économiques couvert par la directive «services» signifie qu'un grand nombre d'autorités compétentes au niveau national, régional, voire local dans certains États membres, devront être enregistrées dans le système et devront pouvoir l'utiliser. La Commission et les États membres vont devoir collaborer étroitement au développement de l'application du système IMI pour la directive «services», en particulier en ce qui concerne l'élaboration de questionnaires spécifiques et les fonctionnalités techniques. Il appartiendra aux États membres de proposer, avec l'aide de la Commission, une formation aux utilisateurs du système et de veiller à ce que son mode de fonctionnement soit connu.

9.3. Échange d'informations

9.3.1. Obligation de fournir des informations sur demande

Le plus souvent, les demandes d'assistance mutuelle seront des demandes d'informations. Ces demandes peuvent s'inscrire dans le cadre de la liberté d'établissement, par exemple lorsqu'un État membre doit savoir si un prestataire souhaitant s'établir sur son territoire est déjà légalement établi dans un autre État membre et si les documents qui l'attestent, comme par exemple, une couverture d'assurance, sont authentiques. De nombreuses demandes concerneront la prestation de services transfrontaliers, par exemple lorsque l'État membre dans lequel les services sont fournis doit savoir si un prestataire est légalement autorisé à fournir certains services ou si, à la connaissance de l'État membre d'établissement, il n'exerce pas ses activités de manière illégale.

9.3.1.1. Échange d'informations sur les prestataires et leurs services

L'échange d'informations avec les autorités compétentes d'autres États membres devrait généralement être très rapide et non bureaucratique.

Les demandes d'information devront préciser clairement quel type d'information est requis et être dûment motivées, en indiquant la raison pour laquelle l'information est nécessaire pour garantir un contrôle efficace (article 28, paragraphe 3). Dès réception d'une demande d'informations par une autorité compétente, cette dernière devra y répondre dans les plus brefs délais et par voie électronique (article 28, paragraphe 6). Étant donné que l'autorité compétente interrogée est responsable du contrôle du prestataire, elle disposera normalement de l'information demandée et devrait donc normalement être en mesure de la transmettre très rapidement à l'autorité compétente demandeuse. Lorsque l'autorité compétente ne dispose pas encore de l'information demandée, par exemple parce que le prestataire n'est pas inscrit dans les registres ou que l'information n'a jamais été recueillie, elle devra recourir à tous les moyens possibles prévus dans son droit national pour obtenir l'information demandée dans les meilleurs délais, y compris en s'adressant à d'autres autorités compétentes, en contactant le

¹⁵⁹ L'IMI comportera également une application spécifique pour les obligations de coopération administrative découlant de la 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).

prestataire et, le cas échéant, en procédant à des vérifications et à des inspections. Dès que l'information a été obtenue, elle ne peut être utilisée qu'aux fins pour lesquelles elle a été demandée (article 28, paragraphe 3).

Dans certains cas, il est possible que l'information demandée ne soit pas disponible et ne puisse être obtenue ou son obtention prendra un certain temps. Dans de telles situations, les autorités compétentes doivent contacter et informer l'autorité demandeuse de l'autre État membre dans les meilleurs délais en vue de trouver une solution (article 28, paragraphe 5). À titre d'exemple, si la fourniture de l'information est retardée parce qu'elle doit d'abord être recueillie auprès d'un prestataire, les autorités interrogées doivent informer, dans les meilleurs délais, l'autorité compétente demandeuse de l'autre État membre du retard et préciser quand elle pense pouvoir communiquer l'information demandée. De même, une autorité demandeuse qui n'a reçu que des informations partielles ou inadéquates devrait répondre dès que possible et expliquer pourquoi l'information reçue ne suffit pas et quel type d'information supplémentaire est nécessaire. Une telle consultation entre autorités compétentes permettra généralement de trouver une solution à leur niveau. Toutefois, lorsque les difficultés ne peuvent pas être résolues au niveau des autorités compétentes, les points de liaison des États membres concernés devraient être consultés pour dégager une solution. En application de l'article 28, paragraphe 8, la Commission doit être informée des difficultés, le cas échéant, et peut prendre les mesures appropriées pour garantir le respect des obligations d'assistance mutuelle, y compris en recourant à des procédures d'infraction.

9.3.1.2. Échange d'informations sur l'honorabilité des prestataires

En raison de la sensibilité des informations sur l'honorabilité, l'article 33 établit des règles spécifiques concernant l'échange d'informations sur les sanctions pénales et les mesures disciplinaires et administratives qui concernent directement les compétences ou la fiabilité professionnelle du prestataire ainsi que les décisions relatives à l'insolvabilité ou à des faillites frauduleuses. Conformément à l'article 33, paragraphe 3, l'échange des données relatives à l'honorabilité doit être conforme aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel et aux droits garantis aux personnes condamnées ou sanctionnées dans les États membres concernés. De plus, en vertu de l'article 33, paragraphe 2, les informations sur les sanctions pénales et sur les mesures disciplinaires et administratives qui concernent directement la compétence ou la fiabilité professionnelle du prestataire ne peuvent être communiquées que lorsqu'il s'agit d'une décision définitive, c'est-à-dire lorsqu'il ne reste plus de possibilité de recours. De même, comme mentionné ci-dessus, de telles informations ne peuvent, en tout état de cause, pas être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été demandées (article 28, paragraphe 3).

9.3.2. L'obligation de procéder à des vérifications sur demande

Les demandes d'information vont parfois rendre nécessaire la mise en œuvre de vérifications, d'inspections ou d'enquêtes. De telles vérifications factuelles peuvent être nécessaires en cas de prestation de services transfrontaliers, par exemple lorsque l'État membre dans lequel se rend un prestataire pour fournir un service sans y être établi, a des doutes sur le respect par le prestataire de la législation de son État membre d'établissement.

Les demandes qui requièrent des vérifications factuelles doivent être limitées aux cas où ceci est nécessaire au contrôle, être claires, précises et dûment motivées (article 28, paragraphe 3). Il appartient à l'autorité compétente de l'État membre interrogé de décider des moyens appropriés à mettre en œuvre pour effectuer les vérifications et les inspections et de la manière de recueillir les informations demandées (article 29, paragraphe 2, et article 31, paragraphe 3), par exemple en procédant à une inspection dans les locaux du prestataire, en interrogeant le prestataire ou par tout autre moyen.

Lorsqu'une autorité compétente éprouve des difficultés à répondre à une demande émanant d'un autre État membre, par exemple parce qu'un prestataire n'a pas pu être identifié ou que l'information requise n'a pas été trouvée, elle doit en informer au plus tôt l'autorité compétente de l'État membre demandeur et s'efforcer de trouver une solution mutuellement satisfaisante (article 28, paragraphe 5). Si nécessaire,

la Commission devrait être informée de la situation conformément à l'article 28, paragraphe 8, et peut prendre les mesures appropriées.

9.4. Assistance mutuelle en cas de prestation de services transfrontaliers

9.4.1. Répartition des tâches de contrôle entre les États membres

Les articles 30 et 31 établissent une répartition des tâches entre les différents États membres concernés. Ils reflètent quelles sont les exigences nationales qui s'appliquent en vertu des articles 16 et 17. Conformément à l'article 16, dans certains cas, l'État membre où le service est fourni ne peut pas imposer le respect de ses propres exigences aux prestataires d'autres États membres. Dans d'autres, il peut imposer ses exigences aux prestataires d'autres États membres (pour autant que ceci soit conforme au droit communautaire). Les articles 30 et 31 reflètent ces possibilités et répartissent les tâches de contrôle entre l'État membre d'établissement et l'État membre où le service est fourni. En vertu de ces articles, chaque État membre est en principe responsable du contrôle et de l'application de ses propres exigences. L'autre État membre doit coopérer en vue de parvenir à un contrôle efficace.

En conséquence, s'agissant des règles de l'État membre où le service est fourni qui peuvent, conformément aux articles 16 et 17 et au droit communautaire, être appliquées aux prestataires d'autres États membres, l'article 31, paragraphe 1, dispose que c'est l'État membre où le service est fourni qui est responsable du contrôle de l'activité du prestataire et qui peut prendre des mesures, comme vérifier la conformité avec les règles nécessaires à la protection de l'environnement et assurer l'application de celles-ci.

Par contre, en ce qui concerne les cas où l'État membre où le service est fourni ne peut pas, en vertu des articles 16 et 17, appliquer ses propres exigences aux prestataires d'autres États membres, l'État membre d'établissement du prestataire doit veiller au respect de ses propres exigences nationales (article 30, paragraphe 1) et doit, par exemple, faire en sorte que le prestataire détienne les autorisations requises. Comme mentionné ci-dessus, l'État membre d'établissement ne peut pas s'abstenir de prendre des mesures de contrôle, par exemple au motif que le service est fourni (et les dommages éventuels sont causés) dans un autre État membre. L'État membre où le service est fourni doit, à son tour, fournir son assistance, le cas échéant, mais il peut également procéder à des vérifications factuelles de sa propre initiative selon les conditions visées à l'article 31, paragraphe 4.

9.4.2. Assistance mutuelle en cas de dérogations dans des cas individuels

Par dérogation à la clause de libre prestation de services et uniquement dans des cas particuliers, l'article 18¹⁶⁰ permet aux États membres de prendre, sur la base de leur législation nationale relative à la sécurité des services, des mesures à l'encontre de prestataires individuels qui fournissent des services transfrontaliers sur leur territoire. S'agissant des dérogations dans des cas individuels, l'article 35 établit une procédure de coopération administrative particulière, qui contient des garanties procédurales permettant d'assurer que la dérogation au cas par cas ne soit utilisée que si les critères de fond visés à l'article 18 sont satisfaits. En particulier, l'article 35 dispose que l'État membre où le service est fourni ne peut prendre des mesures que si l'État membre d'établissement du prestataire a été contacté, mais n'a pas pris de mesures suffisantes. Pour autant que les exigences posées par l'article 18 soient satisfaites et que la procédure prévue par l'article 35 ait été suivie, un État membre peut invoquer une dérogation dans un cas individuel, par exemple lorsqu'un opérateur d'un autre État membre fournissant des services de maintenance et de nettoyage d'installations de chauffage central sur son territoire ne travaille pas correctement et crée des risques pour la sécurité.

Comme mentionné ci-dessus, la première étape de la procédure consiste pour l'État membre qui a l'intention de prendre une mesure en vertu de l'article 18 à demander à l'État membre d'établissement du prestataire de prendre des mesures et de fournir des informations. L'État membre d'établissement devra ensuite vérifier s'il y a lieu de prendre des mesures en vertu de sa législation et informer l'État membre demandeur dans les meilleurs délais des mesures prises ou envisagées ou, le cas échéant, des raisons pour lesquelles il n'entend pas prendre de mesures. Si, après consultation de l'État membre d'établissement, l'État membre où le service est fourni a toujours l'intention de prendre des mesures au

¹⁶⁰ Voir section 7.1.5 de ce manuel.

titre de l'article 18, il devra, dans un deuxième temps, en informer la Commission et l'État membre d'établissement en indiquant les raisons pour lesquelles il estime que les mesures prises par l'État membre d'établissement ne sont pas adéquates et les raisons pour lesquelles il estime que les mesures qu'il envisage de prendre satisfont aux conditions prévues à l'article 18. L'État membre de la prestation peut adopter les mesures qu'il a notifiées dans les 15 jours qui suivent la notification, à moins que la Commission n'adopte une décision contraire.

En cas d'urgence, c'est-à-dire lorsqu'il existe un risque étayé de dommage grave et immédiat à la sécurité des personnes ou des biens, l'État membre où le service est fourni peut prendre des mesures sur la base de sa propre législation liée à la sécurité des services, même si la procédure particulière visée à l'article 35, paragraphes 2 à 4, n'a pas été terminée (article 35, paragraphe 5). Cependant, il va de soi que ces mesures ne peuvent être prises que si les critères énoncés à l'article 18 sont satisfaits, c'est-à-dire si les dispositions nationales en vertu desquelles la mesure est prise, n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation communautaire dans le domaine de la sécurité des services, si les mesures offrent un niveau de protection plus élevé au destinataire, si l'État membre d'établissement n'a pas pris de mesures suffisantes et si les mesures sont proportionnées. De telles mesures doivent être notifiées à la Commission et à l'État membre d'établissement dans les plus brefs délais et en indiquant les raisons pour lesquelles l'État membre estime qu'il y a urgence.

9.5. Mécanisme d'alerte

Afin de garantir un contrôle effectif et, en particulier, une protection adéquate des destinataires, il importe que les États membres soient rapidement informés des activités de services susceptibles de causer un préjudice grave à la santé ou à la sécurité des personnes ou à l'environnement. C'est pourquoi l'article 32 instaure un mécanisme visant à faire en sorte que les États membres informent tous les autres États membres concernés et la Commission, dans les plus brefs délais, lorsque des actes d'un prestataire ou des circonstances spécifiques liées à une activité de service susceptibles de causer un préjudice grave à la santé ou à la sécurité des personnes ou à l'environnement sont portés à leur connaissance. Ces informations permettront aux autorités compétentes des autres États membres de réagir rapidement, de contrôler étroitement le prestataire en cause et, le cas échéant, de prendre les mesures préventives nécessaires conformément aux dispositions de la directive «services», et en particulier ses articles 16 à 18, 30 et 31.

10. PASSAGE EN REVUE DE LA LÉGISLATION ET PROCESSUS D'ÉVALUATION MUTUELLE

10.1. Objectifs et approche générale

Conformément à la directive «services», les États membres devront passer en revue leur législation dans toute une série de domaines. L'article 39 demande aux États membres de rapporter à la Commission les résultats de ce passage en revue et met en place un processus d'«évaluation mutuelle», qui garantira la transparence et l'évaluation par les pairs. Ce processus constituera une opportunité importante pour les États membres de moderniser leurs cadres juridiques et administratifs.

La directive demande le passage en revue et l'évaluation de la législation nationale dans deux contextes et dans deux buts différents. D'une part, il existe une obligation d'examiner les régimes d'autorisation et certaines exigences relatives à l'établissement (articles 9, 15 et 25). Dans ce contexte, les États membres doivent évaluer leur législation existante à la lumière de la directive et modifier ou abolir les régimes d'autorisation et autres exigences qui ne sont pas justifiés ou disproportionnés. D'autre part, en vertu de l'article 39, paragraphe 5, les États membres doivent passer en revue les exigences qu'ils imposent aux prestataires établis dans un autre État membre et fournissant des services sur leur territoire. Cet examen a pour but de déterminer si l'application de ces exigences est compatible avec les conditions énoncées à l'article 16. Il existe des différences entre le rapport sur les régimes d'autorisation et d'autres exigences liées à l'établissement, d'une part (article 39, paragraphe 1), et l'obligation de rapport découlant de l'article 16, de l'autre (article 39, paragraphe 5).

Le rapport au titre de l'article 39, paragraphe 1, est en principe un exercice unique (même s'il est complété par une procédure de notification au titre de l'article 15, paragraphe 7, concernant une éventuelle législation future contenant des exigences du type visé à l'article 15, paragraphe 2), suivi d'un processus d'évaluation mutuelle impliquant la Commission, les autres États membres, les parties intéressées et le comité visé à l'article 40, paragraphe 1, de la directive. Au terme de ce processus et, en tout cas, un an après l'expiration du délai de mise en œuvre au plus tard, la Commission «présente au Parlement européen et au Conseil un rapport de synthèse accompagné, le cas échéant, de propositions complémentaires»¹⁶¹.

Le rapport au titre de l'article 39, paragraphe 5, est, en revanche, un processus continu, étant donné qu'il s'agit d'une obligation permanente pour les États membres de notifier toute modification apportée aux exigences, y compris les nouvelles exigences, qu'ils imposent aux services entrants. L'objectif est d'atteindre la transparence et la sécurité juridique pour les prestataires, en particulier les PME, souhaitant fournir des services transfrontaliers. Le premier rapport au titre de l'article 39, paragraphe 5, et ses mises à jour ultérieures seront transmis aux autres États membres et la Commission fournira une fois par an «des analyses et des orientations concernant l'application de ces dispositions dans le cadre de la présente directive»¹⁶².

Le passage en revue approprié et cohérent du cadre réglementaire va constituer un défi considérable pour les États membres. La raison en est la variété des secteurs de services couverts par la directive «services» et le fait que les exigences à examiner peuvent figurer non seulement dans une législation sectorielle spécifique, mais aussi dans une législation à caractère horizontal (par exemple, des actes régissant le commerce en général ou des règles sur les communications commerciales).

Il est clair que ce processus nécessitera une étroite coopération entre différentes parties des administrations nationales, tant au niveau de l'identification des exigences pertinentes qu'au stade de l'évaluation de leur contenu. Compte tenu de l'ampleur de l'exercice et du nombre potentiel de départements gouvernementaux et d'autorités impliqués, une coordination étroite à un niveau adéquat sera essentielle.

Les États membres sont libres de décider comment ils s'organisent au plan interne. Cependant, afin de garantir que toutes les exigences pertinentes sont identifiées et évaluées de manière cohérente, il serait souhaitable que les États membres confient à un organe particulier la tâche de coordonner et d'orienter le processus. En outre, en vue d'assurer la cohérence du passage en revue et de l'évaluation des dispositions identifiées, il serait souhaitable que les États membres envisagent l'élaboration de lignes directrices internes et de formulaires standard pour l'identification et l'évaluation des différents types de régimes d'autorisation et d'exigences. De plus, pour aider les États membres à rapporter les résultats du passage en revue et de l'évaluation de leur législation, les services de la Commission élaboreront et proposeront une méthodologie et une structure pour les rapports nationaux et mettront en place un dispositif pour la transmission électronique des rapports¹⁶³.

10.2. La procédure visée à l'article 39, paragraphes 1 à 4

10.2.1. Passage en revue et évaluation de la législation

Dans une première étape, les États membres doivent analyser leur législation afin d'identifier les exigences pertinentes (tous les régimes d'autorisation visés à l'article 9, paragraphe 1, toutes les exigences du type de celles couvertes par l'article 15, paragraphe 2, et toutes les restrictions imposées aux activités pluridisciplinaires visées à l'article 25, paragraphe 1) et évaluer si elles sont conformes aux critères pertinents énoncés dans la directive.

Ainsi que l'explique le considérant 9, la directive ne s'applique pas aux exigences qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement les activités de services, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité de la même façon que par des personnes agissant à titre privé. Toutefois, les États membres devraient veiller à ne pas exclure trop aisément de l'examen les exigences qui, bien qu'inscrites dans une loi générale, affectent néanmoins spécifiquement des activités de services¹⁶⁴. De même, les États membres ne doivent pas passer en revue la législation qui, clairement,

¹⁶¹ Voir article 39, paragraphe 4.

¹⁶² Voir article 39, paragraphe 5.

¹⁶³ Voir sections 10.2.2 et 10.3 de ce manuel.

¹⁶⁴ Pour plus de précisions sur le champ d'application de la directive, y compris les exigences qu'elle couvre, voir section 2 de ce manuel.

ne concerne pas l'accès à une activité de service ou son exercice, comme la législation sur l'étiquetage ou la sécurité des produits. Ici encore, les États membres devraient faire preuve de prudence étant donné que, dans cette législation, certaines dispositions pourraient concerner des activités de service (par exemple, des règles sur l'équipement utilisé par les prestataires).

Un autre aspect à garder à l'esprit est la signification de la notion «d'exigence» telle qu'elle est définie à l'article 4, paragraphe 7, de la directive «services»¹⁶⁵, qui couvre les exigences prévues dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives. De même, les règles d'ordres professionnels ou les règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique constituent une exigence¹⁶⁶ et devront être examinées si elles réglementent ou affectent une activité de service. Ce serait par exemple le cas si des tarifs minimum ou maximum étaient fixés pour la prestation de services d'une profession réglementée et appliqués collectivement par l'ordre professionnel réglementant cette profession.

Les exigences à examiner peuvent se trouver dans la législation nationale, mais également au niveau régional, voire parfois local.

Dès que les États membres auront identifié les exigences pertinentes, ils devront évaluer au cas par cas leur conformité avec les critères énoncés dans les articles respectifs de la directive¹⁶⁷ et, si nécessaire, les supprimer ou les remplacer par des mesures moins restrictives.

10.2.2. Rapports à présenter

Les États membres doivent rendre compte à la Commission du passage en revue de leur législation nationale le 28 décembre 2009, au plus tard. Chaque État membre devra préciser les exigences qu'il a l'intention de maintenir et justifier de cette intention sur la base des critères énoncés à l'article 9, paragraphe 1¹⁶⁸, à l'article 15, paragraphe 3, et à l'article 25, paragraphe 1, respectivement. En ce qui concerne l'article 15, il devra également être rendu compte des exigences qui ont été supprimées ou allégées.

La Commission s'efforcera de mettre en place des modalités pratiques destinées à aider les États membres à remplir leur obligation de rapport et à faciliter la transmission et l'utilisation ultérieures de leurs rapports. Ces modalités incluront une manière structurée de présenter les informations et un outil électronique pour la transmission des rapports. Ces dispositions devraient aider à garantir que les rapports seront d'un niveau équivalent et que les informations fournies par les États membres seront gérables (clairement structurées et facilement compréhensibles) et comparables. Un système de rapport en ligne devrait également aider à surmonter les problèmes de traduction et contribuer à la transparence générale de l'exercice.

10.2.3. Le processus d'évaluation mutuelle

La Commission communiquera les rapports aux autres États membres, qui disposeront de six mois pour présenter leurs observations, et consultera les parties intéressées et le comité institué par l'article 40, paragraphe 1, de la directive. Sur la base des rapports reçus et à la lumière des observations transmises, la Commission élaborera un rapport de synthèse qu'elle présentera au Parlement européen et au Conseil.

10.2.4. Le passage en revue et l'évaluation des exigences visées à l'article 15, paragraphe 2, et les services d'intérêt économique général

Les services d'intérêt économique général relèvent du champ d'application de la directive «services» dans la mesure où ils ne sont pas couverts par une exclusion spécifique. En conséquence, les États membres devront passer en revue les exigences applicables aux services d'intérêt économique général et évaluer leur conformité avec les critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

¹⁶⁵ Voir section 2.3.1 de ce manuel.

¹⁶⁶ Voir arrêt du 12 décembre 1974 dans l'affaire 36/74, *Walrave*, points 17, 23 et 24 ; arrêt du 14 juillet 1976 dans l'affaire 13/76, *Donà*, points 17 et 18 ; arrêt du 15 décembre 1995 dans l'affaire C-415/93, *Bosman*, points 83 et 84 ; arrêt du 19 février 2002 dans l'affaire C-309/99, *Wouters*, point 120.

¹⁶⁷ Voir section 6.1 de ce manuel sur les autorisations, section 6.3 sur les exigences à évaluer et section 8.4 sur les restrictions relatives aux activités pluridisciplinaires.

¹⁶⁸ Les États membres ne doivent pas faire rapport sur chacune des conditions dont dépend l'octroi d'une autorisation. Néanmoins, les États membres doivent veiller à ce que ces conditions soient conformes aux critères visés aux articles 10 à 13 et devraient se servir du passage en revue des régimes d'autorisation pour s'assurer que les conditions d'octroi des autorisations sont conformes à la directive.

L'article 15, paragraphe 4, précise toutefois que l'application de l'article 15, paragraphes 1 à 3, ne doit pas faire échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière confiée aux services d'intérêt économique général. Ceci est confirmé par le considérant 72, qui précise encore que «*les exigences requises pour accomplir de telles missions ne devraient pas être affectées par ledit processus ; en même temps, il convient de remédier aux restrictions injustifiées à la liberté d'établissement*». Dans la pratique, cela signifie que les États membres doivent examiner mais peuvent maintenir ces exigences dans le domaine des services d'intérêt économique général lorsqu'elles sont proportionnées et nécessaires à l'accomplissement de la mission particulière confiée au prestataire de services. Cette évaluation doit se faire conformément à la jurisprudence de la Cour de justice relative aux services d'intérêt économique général¹⁶⁹.

10.2.5. Notifications de nouvelles exigences du type de celles visées à l'article 15, paragraphe 2

L'article 15, paragraphe 6, demande aux États membres de ne plus introduire de nouvelles exigences du type de celles visées à l'article 15, paragraphe 2, à compter de l'entrée en vigueur de la directive (28 décembre 2006), à moins que ces exigences soient non discriminatoires, justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnées¹⁷⁰. Ces exigences doivent être notifiées à la Commission afin de renforcer la transparence des dispositions réglementaires et la sécurité juridique pour les prestataires. En cas de doute sur leur conformité, il est recommandé que les États membres notifient ces exigences avant leur adoption formelle. En tout état de cause, la notification n'empêche pas les États membres d'adopter les dispositions en question. Par ailleurs, ainsi que le précise l'article 15, paragraphe 7, une exigence notifiée conformément à la directive 98/34/CE¹⁷¹ ne doit plus être notifiée au titre de la directive «services».

Suite à la notification d'une nouvelle exigence, la Commission en informera les autres États membres et examinera la compatibilité de cette nouvelle exigence dans les trois mois suivant sa notification. Le cas échéant, la Commission adoptera une décision invitant l'État membre en question à s'abstenir d'adopter ou à supprimer l'exigence concernée.

10.3. La procédure prévue par l'article 39, paragraphe 5

L'approche générale du passage en revue et de l'obligation de rapporter sur les exigences pertinentes au titre de l'article 39, paragraphe 5, est, à de nombreux égards, similaire au mécanisme visé à l'article 39, paragraphe 1. Il serait donc judicieux que les États membres suivent en principe la même méthodologie. Cela signifie que, pour identifier les exigences qui doivent être examinées, les États membres pourront dans une large mesure s'appuyer sur le travail réalisé dans le cadre de la procédure d'examen visée à l'article 39, paragraphe 1, ou inversement.

Les États membres devront évaluer si les exigences qu'ils ont identifiées comme potentiellement applicables aux prestataires de services d'autres États membres sont conformes aux critères énoncés à l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, et à l'article 16, paragraphe 3, première phrase, c'est-à-dire qu'elles sont non discriminatoires, justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement et proportionnées¹⁷².

Lorsqu'une exigence n'est pas conforme aux critères visés à l'article 16, les États membres devront veiller à ce qu'elle ne soit pas imposée aux prestataires d'autres États membres¹⁷³.

¹⁶⁹ Dans sa jurisprudence sur l'application de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, la Cour de justice a précisé que, pour justifier une mesure adoptée par un État membre concernant une tâche particulière de l'opérateur d'un service d'intérêt économique général, «*il ne suffit pas seulement que l'entreprise en cause ait été investie par les pouvoirs publics de la gestion d'un service économique général*» (arrêt du 10 décembre 1991 dans l'affaire C-179/90, *Porto di Genova*, point 26). Il doit en outre être établi que l'application de cette exigence est nécessaire pour garantir l'accomplissement des missions particulières imparties à cet opérateur (par exemple, le respect du principe d'universalité). Voir arrêt du 19 mai 1993 dans l'affaire C-320/91, *Corbeau*, points 14 et 16.

¹⁷⁰ Bien que les États membres ne soient pas tenus d'assurer la mise en œuvre avant la fin de la période de transposition, la Cour de justice a dit pour droit que, durant cette période, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre gravement la réalisation des objectifs du traité CE (voir arrêt du 18 décembre 1997 dans l'affaire C-129/96, *Inter-environnement Wallonie*, point 45). Ceci est fondé sur l'article 10 du traité CE, en vertu duquel les États membres sont tenus de faciliter l'accomplissement des missions de la Communauté et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du traité CE.

¹⁷¹ 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. Outre les modifications introduites par la directive 98/48/CE du 20 juillet 1998 (connue sous le nom de directive «transparence», JO L 217 du 5.8.1998, p. 18), la directive 98/34/CE s'applique, en matière de services, aux réglementations et règles sur les services de la société d'information, c'est-à-dire les services fournis à distance par voie électronique.

¹⁷² Pour plus de détails sur les critères, voir section 7.1.3 de ce manuel.

¹⁷³ Voir section 7.1.2 de ce manuel.

Sur la base de ce passage en revue et de cette évaluation des exigences, les États membres devront présenter un rapport à la Commission avant le 28 décembre 2009, au plus tard, sur les exigences dont l'application pourrait relever de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, et de l'article 16, paragraphe 3, première phrase, en précisant les raisons pour lesquelles leur application aux prestataires établis dans d'autres États membres pourrait être appropriée et compatible avec l'article 16. Par exemple, si un État membre estime qu'il doit appliquer une règle nationale limitant le niveau de bruit de certaines activités pour des raisons de protection de l'environnement, cette règle doit être précisée, tout comme les raisons de son application potentielle. Après le premier rapport, les États membres devront notifier toute modification apportée aux exigences pertinentes, y compris les nouvelles exigences, ou à leur application, en indiquant une fois encore les raisons pour lesquelles leur application pourrait être justifiée au regard de l'article 16.

À l'instar du rapport prévu à l'article 39, paragraphe 1, pour faciliter l'accomplissement de l'obligation de rapport et structurer les informations, les services de la Commission élaboreront une méthodologie et une structure de rapport en ligne et la proposeront aux États membres.

La Commission communiquera les rapports des États membres ainsi que toute notification ultérieure concernant des modifications ou de nouvelles exigences aux autres États membres et fournira, une fois par an, des analyses et des orientations concernant l'application de ces dispositions dans le cadre de la directive afin de renforcer la transparence et la sécurité juridique pour les prestataires de services.

Commission européenne

Manuel relatif à la mise en œuvre de la Directive «Services»

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2007 — 64 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-79-05984-1

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

