



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 17 juillet 2006 (18.07)  
(OR. en)**

---

**Dossier interinstitutionnel :  
2004/0001 (COD)**

---

**10003/06  
ADD 1**

**COMPET 152  
SOC 294  
JUSTCIV 141  
CODEC 569  
OC 430**

## **EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL**

---

Objet : Position commune arrêtée par le Conseil le [.....] en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur

### **ORIENTATIONS COMMUNES**

**Délai de consultation pour la Bulgarie et la Roumanie: 24.07.2006**

---

**EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL**

## I. INTRODUCTION

1. Le 13 janvier 2004, la Commission a adopté sa proposition initiale<sup>1</sup> dont l'objectif est de mettre en place un cadre juridique permettant d'éliminer les obstacles à la liberté d'établissement pour les prestataires de services et à la libre circulation des services entre les États membres, qui garantit aux prestataires, ainsi qu'aux destinataires des services, la sécurité juridique nécessaire à l'exercice de ces deux libertés fondamentales consacrées par le traité. Cette proposition a été longuement examinée et discutée au Conseil, et dans les instances préparatoires de ce dernier, sous les différentes présidences.
2. Le Comité des régions a rendu son avis le 30 septembre 2004<sup>2</sup>.
3. Le Comité économique et social européen a rendu son avis le 10 février 2005<sup>3</sup>.
4. Le 16 février 2006, le Parlement européen a adopté son avis en première lecture.
5. Le 4 avril 2006, la Commission a adopté sa proposition modifiée. Celle-ci repose en très grande partie sur l'avis du Parlement et sur les discussions tenues au sein du Conseil.
6. Le 29 mai 2006, le Conseil "Compétitivité", en vue d'arrêter sa position commune, a dégagé un accord politique, la Belgique et la Lituanie s'étant abstenues, sur un texte de compromis.
7. Le [...], le Conseil a arrêté sa position commune conformément à l'article 251 du traité CE.

---

<sup>1</sup> COM(2004) 0002.

<sup>2</sup> JO C 43 du 18.2.2005, p. 18.

<sup>3</sup> JO C 221 du 8.9.2005, p 113.

## II. OBJECTIFS

Les objectifs du projet de directive sont les suivants :

- Favoriser la croissance économique et l'emploi dans l'Union européenne.
- Réaliser un véritable marché intérieur des services par l'élimination des obstacles juridiques et administratifs au développement des activités de services.
- Renforcer les droits des consommateurs en tant que destinataires de services.
- Établir des obligations juridiquement contraignantes pour une coopération administrative effective entre les États membres.

## III. POSITION COMMUNE

La position commune qui a été arrêtée par le Conseil prend largement en compte l'avis du Parlement européen en première lecture. La plupart des amendements du Parlement avaient déjà été intégrés dans la proposition modifiée de la Commission, dont les principaux éléments ont été insérés dans la position commune. Celle-ci reprend donc en totalité ou en partie un nombre important des amendements du Parlement européen. Elle comprend également des dispositions nouvelles, qui, de l'avis du Conseil, seront essentielles à la mise en œuvre efficace de la directive et concourront au bon fonctionnement du marché intérieur.

Toutes les modifications introduites dans la position commune du Conseil par rapport à la proposition modifiée de la Commission ont été acceptées par cette dernière.

## **Analyse de la position commune**

### **Dispositions générales (articles 1<sup>er</sup> à 4)**

#### **Domaines spécifiques du droit (article 1<sup>er</sup>)**

S'agissant de l'objet de la directive et du rapport entre celui-ci et des domaines spécifiques du droit (droits fondamentaux, droit du travail, droit pénal, protection ou promotion de la diversité culturelle et linguistique et pluralisme des médias), la position commune reflète en grande partie les amendements du Parlement (amendements 7, 8, 9, 290, 291, 297, 298, 299 ainsi que la partie pertinente de l'amendement 72). Un considérant 10 nouveau a été ajouté pour préciser certaines règles générales qui ne sont pas liées à l'accès à une activité de service ou à l'exercice d'une telle activité. Par ailleurs, des modifications rédactionnelles mineures ont été apportées à l'article 1<sup>er</sup> afin de le rendre plus explicite et moins ambigu.

#### **Champ d'application (article 2)**

Dans sa position commune, le Conseil a consolidé et précisé encore le champ d'application de la directive, les amendements adoptés par le Parlement en première lecture étant très largement pris en compte. Plus précisément, la position commune reflète la teneur des amendements du Parlement (en particulier les amendements 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 44, 20, 70, 71, 73, 74, 78, 79, 80, 81, 82, 205, 206, 207, 208, 211, 212, 213, 232, 233, 252, 294, 295, 296, 300, 302/332, 302/333, 304, 305, 306, 403, ainsi que les éléments pertinents des amendements 72 et 289).

À l'article 2, paragraphe 2, point a), l'ajout des termes "non économiques" vise à préciser les termes "services d'intérêt général" qui ne sont pas toujours utilisés de manière uniforme par les États membres. D'autres modifications rédactionnelles à l'article 2, paragraphe 2, points c), f) et i), visent à clarifier le texte et à répondre à diverses préoccupations exprimées par les États membres.

En ce qui concerne l'exclusion des services sociaux, la position commune fait référence, dans son article 2, paragraphe 2, point j), aux 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 qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État. Dans le considérant 28, le Conseil a également ajouté une phrase soulignant que la directive ne devrait pas affecter le principe de service universel qu'il est mis en œuvre dans les services sociaux des États membres.

Le Conseil n'est pas en mesure d'accepter l'amendement 75, car le considérant 20 contient déjà l'explication correspondante concernant les services de télécommunication. L'amendement 77 relatif à l'exclusion des services juridiques n'a pas été intégré, l'article 3 prévoyant déjà qu'en cas de conflit entre les dispositions de la directive sur les services et une disposition d'un autre instrument communautaire régissant des aspects spécifiques de l'activité de services, cette dernière prévaut.

### **Rapport entre la directive et d'autres dispositions du droit communautaire (article 3)**

La position commune suit l'approche des amendements 21, 83, 219 et 307 du Parlement européen, moyennant une légère reformulation visant à préciser explicitement qu'en cas de conflit avec d'autres instruments communautaires pertinents, ce sont les dispositions applicables de ces instruments qui prévalent. L'article 3, paragraphe 1, comprend une liste indicative de ces instruments communautaires. Par ailleurs, il est souligné à l'article 3, paragraphe 2, de la position commune que la directive ne porte pas sur les règles du droit international privé, et notamment les règles garantissant que les consommateurs bénéficient de la protection que leur accordent les règles de protection des consommateurs en vigueur dans la législation des États membres.

### **Définitions (article 4)**

La position commune prend en compte les amendements 1-3, 5-6, 11, 23-26, 93-94, et 97-98 moyennant des reformulations mineures, ainsi que les amendements 39, 84, 88 à 90, 95 et 308 dans leur principe, mais remaniés pour rendre le texte cohérent avec la législation communautaire en vigueur ou avec le champ d'application de la directive.

En outre, la position commune complète les considérants 37 et 40 et insère un nouveau considérant 38. Le Conseil n'a pas repris les amendements 4, 85 et 86 relatifs aux définitions des termes "service" et "obligations de service public". L'amendement 96 concernant la définition de "travailleur" a été jugé superflu par rapport au champ d'application tel qu'il a été redéfini et n'a dès lors pas été pris en compte dans la position commune. L'amendement 92, qui porte sur la notion "d'autorité compétente" et l'amendement 87, relatif à la notion de "prestataire", n'ont pas été intégrés pour des raisons de cohérence avec d'autres éléments pertinents de la législation communautaire. Enfin, la position commune n'a pas pris en compte l'amendement 22 visant à supprimer la liste de services couverts par la directive qui figure au considérant 33, lequel a été réinséré moyennant des modifications rédactionnelles mineures pour tenir compte du champ d'application modifié.

### **Simplification administrative (articles 5 à 8)**

La position commune reflète dans une large mesure les amendements pertinents du Parlement européen (27, 29-30, 31, 32, 33 et 99, les éléments pertinents des amendements 100, 104, 105-106 et 108-111 et 309). À l'article 6, paragraphe 1, en utilisant les termes "par l'intermédiaire de" au lieu des termes "auprès de", le Conseil vise à préciser que le rôle des guichets uniques peut être limité à celui d'intermédiaire entre le prestataire de services et les autorités compétentes.

La position commune prévoit que l'élaboration des formulaires européens sera réalisée selon la procédure de comité et ajoute un nouveau considérant 45 dans lequel sont suggérés un certain nombre d'éléments que les États membres peuvent prendre en considération lorsqu'ils examinent s'il convient de simplifier les procédures et formalités.

Le Conseil n'a pas été mesure d'intégrer certains amendements qui ont été jugés incompatibles avec l'approche du Conseil, tels que l'amendement 102, étant donné qu'une inscription pro forma auprès des guichets uniques constituerait une charge administrative superflue, et l'amendement 103, parce que l'instauration d'un guichet unique européen créerait une structure administrative inutile et contreviendrait au principe de subsidiarité.

L'amendement 310 n'a pas été intégré, une référence au contrôle du respect de la directive 96/71/EC, qui n'est pas affectée par la présente proposition, n'ayant pas été jugée appropriée.

La position commune n'intègre pas l'amendement 107, car celui-ci supprimerait l'obligation de fournir des informations par voie électronique, qui constitue un élément indispensable pour une simplification administrative, l'amendement 111, à l'exception du nouveau calendrier, ni l'amendement 32, étant donné que les procédures électroniques sont une mesure essentielle de simplification administrative et qu'elles peuvent également être utilisées pour les documents originaux, la preuve d'authenticité pouvant être fournie par des moyens électroniques.

### **Liberté d'établissement pour les prestataires (articles 9 à 15)**

La position commune prend en compte les amendements 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 112-113, 115 et 117, 118-122, 124-127, 128 et 129, une partie des amendements 30 et 130, 131-133 et 136-137, 138, 140, 141, 142 et 143, 144-145, 146, 147-149, 150 et 242. Dans certains cas, des modifications rédactionnelles mineures ont dû être apportées pour des raisons de clarté mais le Conseil estime qu'elles n'ont pas modifié les amendements du Parlement européen quant au fond.

À l'article 14, paragraphe 6, il a été ajouté que l'interdiction de la consultation d'opérateurs concurrents ne s'applique pas à une consultation du public et il est prévu à l'article 14, paragraphe 7, qu'un État membre peut exiger une couverture d'assurance ou des garanties financières même si une telle obligation n'est pas imposée aux prestataires établis dans l'État membre concerné.

Les amendements 134 et 28 n'ont pas été intégrés dans la position commune parce que l'autorisation tacite (en l'absence de réponse des autorités) est déterminante pour faciliter la liberté d'établissement; l'amendement 135 n'a pas non plus été intégré car il créerait une charge supplémentaire pour les demandeurs et rendrait plus difficile le contrôle juridictionnel. La position commune apporte des modifications à l'article 13, paragraphes 3 et 4, ainsi qu'au considérant 63 concernant l'autorisation tacite, notamment en permettant aux États membres de demander une

prolongation du délai fixé pour la procédure lorsque la complexité du dossier le justifie, et pour autant que la prolongation et la motivation de celle-ci aient été dûment notifiées au demandeur. Ces modifications visent à assurer la transparence des régimes d'autorisation et à rendre ceux-ci plus accessibles pour les opérateurs économiques, tout en laissant une marge d'appréciation aux administrations nationales. Un ajout a été fait au considérant 63 pour préciser que les dispositions différentes que les États membres ont la possibilité de prévoir en ce qui concerne les procédures d'autorisation, lorsque celles-ci sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général peuvent comprendre des règles qui prévoient qu'en cas d'absence de réponse dans un délai donné, la demande est réputée rejetée et que ce rejet implicite peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

À l'article 15, paragraphe 4, la position commune introduit certaines modifications portant sur l'application du processus d'évaluation aux services d'intérêt économique général, afin de préciser que le mécanisme d'évaluation prévu ne devrait pas faire échec à l'accomplissement des missions imparties auxdits services et de prendre en compte les préoccupations du Parlement européen qui préférerait exclure intégralement les services d'intérêt économique général du processus d'évaluation. Le libellé de l'article 15, paragraphes 6 et 7, qui figure dans la position commune, vise à alléger la charge qui découle pour les États membres des obligations visées à cet article et à répondre aux préoccupations exprimées par le Parlement européen, qui souhaiterait aller plus loin en supprimant l'obligation de notification. Plus particulièrement, au paragraphe 6, les termes "et qu'elles découlent de circonstances nouvelles" ont été supprimés dans la position commune. Afin de garantir la sécurité juridique, une phrase a été ajoutée au paragraphe 7 pour préciser que la notification conformément à la directive 98/34/CE vaut respect de l'obligation de notification prévue par la directive.

Le Conseil n'a pas intégré les amendements 116 et 209 parce que l'obligation d'évaluation et de rapport concernant les régimes d'autorisation est une mesure essentielle pour faciliter l'accès aux activités de services et leur exercice. Cependant, la position commune indique, dans un considérant 58 nouveau, que l'obligation de présenter un rapport ne concerne que l'existence de régimes d'autorisation et non les critères et conditions d'octroi de l'autorisation. Par ailleurs, le Conseil ne peut pas accepter l'amendement 114, qui nuirait à la clarté du texte.

L'amendement 120 propose un nouveau considérant 61, qui a été intégré dans la position commune pour préciser que l'exigence de non-duplication n'empêche pas les États membres d'appliquer leurs propres conditions, mais les oblige à prendre en considération les conditions équivalentes déjà remplies par le prestataire dans un autre État membre. En outre, la position commune prend en compte l'amendement 121 quant au fond, mais avec une formulation différente. En revanche, elle n'intègre pas l'amendement 122, car exclure les décisions d'octroi d'autorisation de l'obligation de motivation rendrait moins efficace, voire virtuellement impossible, le contrôle juridictionnel d'une décision administrative, en particulier pour les tiers. De même, l'amendement 151 n'est pas repris dans la position commune, la suppression des obligations de notification étant de nature à hypothéquer gravement le processus d'évaluation.

### **La libre prestation des services et les dérogations qui y sont liées (articles 16 à 18)**

S'agissant de la libre prestation des services (article 16), les amendements du Parlement européen (amendements 45 à 47, 152 et 293/rev4) ont intégralement pris en compte la position commune. Un nouveau considérant 82 a été ajouté afin de préciser l'application des dispositions des États membres en matière de conditions d'emploi. En ce qui concerne les dérogations supplémentaires à la libre prestation de services (article 17), les amendements du Parlement européen (53, 48, 50, 51, 54, 161, 162, 163, 165, 169, 170, 171, 172, 173, 174 et 175, 400 et 404) ont été intégrés dans la position commune moyennant une légère modification au point 12 relatif au transfert des déchets. L'article 18 de la proposition initiale, qui prévoyait des dérogations transitoires, a été supprimé conformément à l'amendement correspondant du Parlement européen.

Les amendements 164, 167 et 168 n'ont plus lieu d'être à la suite des modifications apportées à l'article 16. Le Conseil n'a pas intégré l'amendement 176, les dérogations individuelles relatives à l'exercice d'une profession de santé, à la santé publique et à l'ordre public étant devenues redondantes du fait de l'exclusion des soins de santé du champ d'application de la directive et du nouveau libellé de l'article 16.

## **Droits des destinataires de services (articles 19 à 21)**

Pour ce qui est des droits des destinataires des services, les amendements correspondants du Parlement européen (178, 180, 247 et 55 en partie) ont été largement pris en compte, moyennant des modifications ou des ajouts mineurs.

Cependant, le Conseil n'est pas en mesure d'accepter l'ajout du terme "uniquement" (amendement 177) à la clause de non-discrimination énoncée à l'article 20, un tel ajout pouvant être interprété comme une discrimination fondée sur d'autres motifs. L'amendement 179, qui prévoit un article 22 bis nouveau, ne peut pas davantage être intégré; en effet, le chapitre de la directive relatif à la simplification administrative contient déjà des précisions suffisantes sur le rôle des guichets uniques. En ce qui concerne le remboursement des soins de santé reçus dans un autre État membre (article 23 de la proposition initiale), la position commune intègre les amendements 56 à 62, ainsi que les amendement 180/247, qui prévoient la suppression de l'article 23 et des considérants correspondants.

Pour ce qui est des dispositions relatives au détachement des travailleurs et au détachement de ressortissants de pays tiers (articles 24 et 25 de la proposition initiale), la position commune concorde avec l'approche adopté par le Parlement européen (amendements 181, 182/248, 63-64, 183/249 et 65-66) et supprime les articles 24 et 25 de la proposition initiale.

## **Qualité des services (articles 22 à 27)**

S'agissant des dispositions relatives à la qualité des services, l'approche du Parlement européen (amendements 64, 67, 185, 187, 188, 190, 194, 195 et 196) a été largement prise en compte dans la position commune. Par souci de clarté, toutes les exigences d'information énoncées dans d'autres parties de la directive ont été regroupées à l'article 22. L'article 23 de la position commune confirme que les assurances et garanties professionnelles ne sont pas obligatoires. La procédure prévue pour les cas d'incapacité du marché de l'assurance n'a pas été retenue, celle-ci étant superflue dès lors que les assurances et garanties professionnelles ne sont plus obligatoires.

La position commune n'intègre pas les amendements 184 et 186 qui entraîneraient une charge excessive pour les prestataires de services. L'amendement 191 n'a pas non plus été repris, les informations concernant les garanties après-vente devant être fournies aux destinataires par les prestataires de services. L'amendement 192 ne peut être accepté, étant donné que le lien avec d'autres actes communautaires en matière de garanties après-vente doit être explicitement mentionné. Les amendements 193 et 210 n'ont pas été intégrés dans la position commune, le Conseil estimant que l'obligation d'évaluer et de mentionner dans le rapport prévu les restrictions concernant les activités pluridisciplinaires est une mesure essentielle pour faciliter l'accès aux activités de services ainsi que leur exercice.

### **Coopération administrative (articles 28 à 36)**

La position commune prend en compte, dans leur intégralité ou dans leur esprit, les amendements concernés du Parlement européen (en particulier les amendements 68-69, 197-198, 200-203), moyennant certains remaniements qui ont été nécessaires après la restructuration du chapitre relatif à la libre prestation des services.

### **Programme de convergence et dispositions finales (articles 37 à 46)**

Les amendements du Parlement européen (en particulier les amendements 70, 71, 205, 206, 207, 208, 211, 212 et 213) ont été intégrés dans la position commune moyennant des modifications rédactionnelles mineures. Un nouveau considérant 114 a été ajouté pour décrire les objectifs des codes de conduite.

La position commune a introduit, à l'article 39, paragraphe 5, un élément important, à savoir un processus selon lequel les États membres présentent un rapport à la Commission concernant les exigences nationales dont l'application pourrait relever de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, et de l'article 16, paragraphe 3. La Commission communique aux autres États membres les exigences ainsi transmises et fournit des analyses et des orientations concernant leur application dans le cadre de la directive. Le Conseil estime que cette disposition, qui est un élément fondamental de l'équilibre global du texte ayant fait

l'objet d'un accord, instaure un système efficace de contrôle des dispositions nationales susceptibles d'entraver la libre prestation de services. Bien que dans certains cas cette obligation risque dans un premier temps de représenter une contrainte pour les administrations nationales, elle réduirait néanmoins la charge et les coûts administratifs pour les prestataires de service et, en aidant les États membres à identifier les obstacles existants, elle faciliterait la mise en œuvre de la directive.

À l'article 40, la position commune instaure un comité de réglementation. Un article 43 nouveau est inséré concernant la protection des données personnelles. À l'article 44, paragraphe 1, l'amendement du Parlement européen a été pris en compte et le délai de mise en œuvre a été porté à trois ans. La position commune comprend également un nouveau considérant encourageant les États membres à établir des tableaux illustrant la concordance entre les directives et les mesures de transposition.

#### IV. CONCLUSION

Le Conseil estime que sa position commune, qui est le fruit de travaux préliminaires considérables et de négociations entamées en 2004 et à laquelle la Commission donne tout son appui, va tout à fait dans le sens des différents objectifs de la directive proposée. Ainsi, elle cherche à établir un cadre juridique précis garantissant tant aux prestataires qu'aux destinataires de services la sécurité juridique et la possibilité d'exercer les libertés fondamentales énoncées dans le traité.

Le Conseil a dûment pris en compte l'avis du Parlement européen en première lecture ainsi que la proposition modifiée de la Commission. Il constate une grande convergence de vues entre les trois institutions, notamment en ce qui concerne les dispositions fondamentales du projet de directive. La position commune reflète adéquatement cette convergence de vues.