

Avis du Comité économique et social européen sur la:

a) «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et modifiant la directive 2006/123/CE et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur**»

[COM(2016) 821 *final* — 2016/0398(COD)]

b) «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions**»

[COM(2016) 822 *final* — 2016/0404(COD)]

c) «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au cadre juridique et opérationnel applicable à la carte électronique européenne de services introduite par le règlement ... [règlement CES]**»

[COM(2016) 823 *final* — 2016/0402(COD)]

d) «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant introduction d'une carte électronique européenne de services et de facilités administratives connexes**»

[COM(2016) 824 *final* — 2016/0403(COD)]

(2017/C 288/05)

Rapporteur: **M. Arno METZLER**

Corapporteur: **M. Stefano PALMIERI**

| | |
|---------------------------------|---|
| Consultation | <ul style="list-style-type: none"> a) Conseil, 30 janvier 2017 Parlement européen, 19.1.2017 b) Conseil, 10 février 2017 Parlement européen, 1^{er} février 2017 c) Parlement européen, 1^{er} février 2017 Commission européenne, 31 mai 2017 d) Conseil, 20 février 2017 Parlement européen, 1^{er} février 2017 |
| Base juridique | <ul style="list-style-type: none"> a) Articles 53, paragraphe 1, 62 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne b) Articles 46, 53, paragraphe 1, et 62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne c) Articles 53, paragraphe 1, et 62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne d) Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |
| Compétence | Section spécialisée «Marché unique, production et consommation» |
| Adoption en section spécialisée | 4 mai 2017 |
| Adoption en session plénière | 31 mai 2017 |
| Session plénière n° | 526 |
| Résultat du vote | 152/3/7 |
| (pour/contre/abstentions) | |

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE apprécie et soutient les efforts consentis par la Commission européenne pour libérer tout le potentiel du marché unique dans le secteur des services. Néanmoins, il tient à signaler que, compte tenu de la situation politique actuelle dans de nombreux États membres, toute forme d'«intervention» de l'UE en lien avec des compétences qui relèvent strictement des États membres pourrait soulever des controverses politiques. Ainsi, même dans les cas où il serait juridiquement possible d'appliquer des mesures de mise en conformité plus strictes, cette démarche pourrait ne pas s'avérer judicieuse dans un contexte de grave crise politique. Par conséquent, le CESE préconise d'adopter, à chaque fois que ce sera possible, une approche positive de mise en application des bonnes pratiques et de consultation plutôt que d'adopter des mesures d'exécution.

1.2. Le CESE souscrit pleinement à l'objectif de la Commission de favoriser le dialogue entre l'UE et les États membres dès les premiers stades du processus législatif, afin de prévenir l'adoption au niveau national d'actes juridiques qui feraient obstacle au processus d'intégration européenne. Il recommande d'élargir ce dialogue et de ne pas se focaliser sur la conformité avec la directive sur les services, mais de considérer aussi la compatibilité avec le droit primaire de l'Union, en particulier la charte des droits fondamentaux de l'UE, afin de garantir un juste équilibre entre les droits des travailleurs et la protection des consommateurs d'une part et les libertés économiques d'autre part. La composition de l'instance chargée d'effectuer le contrôle de la conformité devrait être précisée et établie de manière à garantir sa pleine conformité avec les lois et principes susmentionnés.

1.2.1. Le CESE propose d'opter pour une approche positive et de poser le principe selon lequel, au terme d'une procédure de consultation, seul un résultat positif serait suivi d'un effet, lequel consisterait à délivrer une «garantie de conformité» au projet de mesure concerné. En l'absence d'évaluation positive de la conformité, la décision de la Commission ne devrait pas être contraignante et les procédures en aval de l'adoption qui sont déjà prévues devraient être appliquées.

1.3. Le CESE se félicite de l'établissement d'un contrôle de proportionnalité détaillé et approfondi, qui est mis à la disposition des États membres et s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il considère que ce concept pourrait améliorer les procédures nationales relatives à la proportionnalité. Le CESE souligne que le contrôle de la proportionnalité nécessitera la coopération étroite des autorités des États membres et des organisations professionnelles.

1.3.1. De l'avis du CESE, dès lors qu'il est obligatoire d'effectuer ledit contrôle avant d'adopter toute nouvelle réglementation de professions, cette approche n'est pas la mieux adaptée pour garantir une application efficace et diligente d'un tel contrôle. Il recommande donc de mettre en place le contrôle uniquement sous la forme d'une offre de service destinée aux régulateurs nationaux.

1.4. Le CESE accueille favorablement l'effort de promotion de la mobilité des prestataires de services et estime que ces derniers continuent parfois de rencontrer des difficultés pour rechercher et satisfaire les exigences nationales d'un autre État membre en matière de prestation de services. Cependant, l'approche consistant à transférer à l'État membre d'origine la responsabilité principale vis-à-vis de la procédure est contraire au principe établi du pays d'accueil en vertu duquel les activités des entreprises et des travailleurs sont régies par la législation de l'État où elles sont exercées.

1.4.1. Le CESE insiste sur le fait qu'il convient de veiller à ne pas introduire le principe du pays d'origine sous quelque forme que ce soit. Il souligne dès lors que la carte électronique de services apporterait plusieurs nouveautés fondées sur ce principe en autorisant les prestataires de services à traiter exclusivement avec l'État membre d'origine comme intermédiaire et en obligeant les États membres d'accueil à accepter les décisions de l'État membre d'origine concernant l'authenticité des documents, ce qui aurait pour effet d'imposer des limites aux mécanismes de contrôle et d'harmoniser ainsi l'échange de données sur la base du principe du pays d'origine.

1.4.2. Le CESE souligne que l'on doit veiller à ce que les États membres d'accueil restent pleinement compétents pour décider des procédures à suivre afin d'immatriculer des établissements secondaires, y compris pour ce qui concerne certains aspects de la reconnaissance professionnelle. Du fait de la procédure entièrement électronique, combinée aux possibilités limitées dont disposent les États membres d'accueil pour vérifier les informations fournies par l'État membre d'origine au moyen de la carte électronique de services, il deviendra plus facile de créer des «sociétés boîtes aux lettres» à des fins d'évasion fiscale et de dumping social.

1.4.3. Afin de s'assurer que les informations contenues dans la carte électronique de services soient toujours à jour et d'éviter la création d'un «cimetière de données», le CESE recommande de revoir le principe de la transmission unique d'informations et de limiter dans le temps la validité de la carte.

1.4.4. Le CESE préconise aussi de supprimer les procédures de révocation restrictives, en particulier l'imposition d'une décision de justice définitive, de sorte que chaque État membre puisse contrôler efficacement les activités économiques exercées sur son territoire.

1.4.5. La proposition à l'examen fixe des délais courts pour vérifier la validité des informations fournies par le demandeur en vue d'obtenir une carte électronique de services. Il y a lieu de revoir cette disposition afin d'accorder aux autorités compétentes autant de temps que nécessaire pour traiter les demandes.

1.4.6. La proposition législative devrait mentionner la nécessité de prévoir des sanctions effectives et dissuasives, aussi bien à l'encontre de l'État membre que de l'entreprise qui demande la carte électronique européenne de services, lorsque celle-ci fait l'objet d'abus.

1.4.7. Le CESE recommande d'indiquer plus clairement que c'est la directive sur les qualifications professionnelles qui prime tous les aspects qui concernent la reconnaissance professionnelle en lien avec la nouvelle carte électronique. Il convient d'explicitier clairement qu'une carte électronique de services ne peut pas être délivrée aux professionnels exerçant une profession qui est réglementée dans l'État membre d'origine ou dans celui d'accueil, indépendamment du fait que cette activité soit exercée sous la forme d'un emploi indépendant ou dans le cadre d'une entreprise.

1.4.8. Afin d'éviter que la carte électronique ne fasse l'objet d'abus par de faux travailleurs indépendants, le CESE considère qu'elle ne devrait pas être délivrée à des personnes physiques qui ne constituent pas un ensemble organisé de personnes et d'éléments permettant l'exercice d'une activité économique.

1.4.9. Le CESE n'est pas convaincu que, dans sa forme actuelle, le système existant d'information du marché intérieur (IMI), qui repose sur des questions et formulaires multilingues normalisés ainsi que sur des échanges de données manuels effectués à la demande des États membres, et est tributaire d'une coopération optimale entre eux, soit en phase avec l'évolution des pratiques en matière de partage de données électroniques. Par conséquent, le CESE estime que l'on doit évaluer le système IMI pour s'assurer que son fonctionnement soit aussi efficace que possible et qu'il soit compatible et complémentaire avec les dispositifs d'échange de données existants au niveau des États ou des partenaires sociaux, y compris les initiatives sectorielles telles que les cartes d'identité sociale.

1.4.10. La proposition à l'examen met en place un régime européen harmonisé de notification préalable pour les travailleurs détachés sur la base d'une participation volontaire des États membres, qui ouvrirait la voie à une extension obligatoire ultérieure, ce qui n'est ni souhaitable, ni compatible avec les dispositions de la directive 2014/67/UE⁽¹⁾. Par conséquent, le CESE suggère de réexaminer la mise en œuvre d'un tel système.

1.4.11. Eu égard aux craintes exprimées et au fait qu'il pourrait être impossible de satisfaire aux exigences susmentionnées en matière de garantie en utilisant le système d'échange de données tel qu'il existe, le CESE estime que l'application de la carte électronique sous sa forme actuelle pourrait entraîner des effets négatifs, lesquels sont exposés dans le présent avis et pourraient s'avérer disproportionnés et éclipser les avantages de la carte. Dès lors, il propose de mener une consultation approfondie sur la configuration de ce système avec les acteurs concernés et de l'ajuster afin de garantir une coopération efficace entre les États membres avant de poursuivre les procédures. Le CESE pourrait être invité à engager une discussion dans le but de trouver une solution alternative à la carte électronique de services, afin d'intégrer plus efficacement les systèmes d'immatriculation et de certification déjà existants.

1.5. Le CESE tient à souligner que les différences existant entre les modèles réglementaires ne constituent pas en soi le signe qu'une réforme est nécessaire. Il réserve un accueil favorable au nouvel indicateur, conçu par la Commission européenne, du degré de restriction apporté par la réglementation car il permet une analyse plus fine que l'indicateur global de réglementation des marchés de produits de l'OCDE. Il conviendrait toutefois de préciser expressément que ledit indicateur du degré de restriction apporté par la réglementation est neutre, n'implique pas de jugement de valeur et ne sert pas à justifier la réglementation.

1.6. Le CESE constate que le train de mesures sur les services ne propose aucune approche des services électroniques; or il considère qu'il s'agit là d'un nouveau secteur d'activité émergent auquel il convient d'accorder une attention particulière. Compte tenu des très vastes possibilités qu'ouvre ce secteur en matière de mobilité, la vérification des qualifications et le respect des exigences légales et des normes de qualité minimales sont particulièrement difficiles à apprécier pour les consommateurs et pourraient nécessiter des outils spéciaux. Une initiative axée sur les services électroniques dans le marché intérieur serait donc la bienvenue. De nouveaux éléments doivent être intégrés, à partir desquels il serait possible de bâtir avec le prestataire de services une relation de confiance sans le connaître en personne.

⁽¹⁾ JO L 159 du 28.5.2014, p. 11.

1.7. Concernant le problème de la confiance mutuelle, qui est un aspect important de la discussion sur le train de mesures relatives aux services, et en particulier sur la carte électronique de services, le CESE propose d'évaluer les systèmes existants d'immatriculation des professionnels et des entreprises ainsi que les mécanismes connexes d'accréditation et d'assurance de la qualité. Dans la mesure où le marché intérieur des services continue de susciter d'importantes craintes au sein des États membres, le CESE serait favorable à une initiative permettant de recueillir davantage d'informations concernant les incidences de la croissance des activités transfrontières. Cette initiative en étudierait certes les effets économiques, mais se concentrerait essentiellement sur d'autres questions, telles que l'emploi, les conditions de travail et la protection des consommateurs. Si les problèmes sont cernés de manière objective, une solution pourrait y être apportée afin de renforcer la confiance des États membres sur le long terme. En l'absence d'une confiance mutuelle suffisante, le marché intérieur des services ne pourra être mis en œuvre efficacement.

2. Aperçu des mesures proposées

2.1. Les services représentent les deux tiers de l'économie de l'Union européenne et 90 % des créations d'emplois. Un train de mesures visant essentiellement à faciliter la fourniture de services par des entreprises et des professionnels à une clientèle potentielle de plus de 500 millions de consommateurs dans l'UE stimulera le secteur des services de manière à en exploiter pleinement le potentiel.

2.2. Procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services

2.2.1. Dans le cadre de la procédure de notification, appliquer des exigences plus strictes aux mesures ayant trait à la directive sur les services permettra d'éviter que les États membres n'adoptent des régimes d'autorisation ou des exigences en matière de services qui soient discriminatoires, injustifiés ou disproportionnés.

La proposition élargit le champ d'application de la procédure de notification prévue par la directive sur les services et en donne une définition plus claire. Elle établit un délai de consultation permettant la tenue d'un dialogue entre l'État membre notifiant, d'une part, et la Commission européenne et les autres États membres, d'autre part, sur la conformité d'un projet de mesure nationale avec la directive sur les services.

2.3. Contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

2.3.1. Souvent, la réglementation de certaines professions par les États membres est justifiée par de bonnes raisons, fondées sur la nécessité de poursuivre des objectifs essentiels d'intérêt général. Il appartient aux États membres d'apprécier au cas par cas la nécessité de restreindre l'accès aux activités professionnelles et leur exercice.

2.3.2. Afin d'éviter qu'une évaluation de la proportionnalité de la réglementation de professions qui serait inégale dans l'UE n'ait des répercussions négatives sur la prestation des services et la mobilité des professionnels, un contrôle de proportionnalité est mis en place, que les États membres devraient mener avant d'adopter ou de modifier des réglementations nationales des professions.

2.3.3. La directive fixe les principaux critères qui doivent être pris en considération pour cette évaluation, tels que, pour citer quelques exemples, la nature des risques, la portée des activités réservées, le lien entre qualification et activités, l'incidence économique de la mesure, etc.

2.3.4. Les traités prévoient que la réglementation doit être proportionnée; au-delà de cette considération, toutefois, ce sont les États membres qui demeurent compétents pour décider des professions à réglementer et de la manière de le faire.

2.4. Carte électronique européenne de services

2.4.1. La carte électronique est une nouvelle procédure entièrement électronique destinée aux travailleurs indépendants et aux entreprises actives dans un certain nombre de secteurs, tels que la construction, le nettoyage et les services aux entreprises. Elle remplacera les formalités administratives en différentes langues puisque le prestataire de services suivra une procédure dans la langue de l'État membre d'origine et auprès de l'administration de ce dernier.

2.4.2. La procédure de la carte électronique reposera sur une coopération entre l'État membre d'origine et les États membres d'accueil, mise en œuvre via le système existant d'information du marché intérieur (IMI). Elle ne modifiera pas la teneur des règles applicables en matière de détachement de travailleurs en vertu des directives 96/71/CE⁽²⁾ et 2014/67/UE⁽³⁾.

2.4.3. La carte électronique européenne de services est similaire à la carte professionnelle européenne (CPE). Toutefois, alors que la CPE facilite la prestation de services par la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les personnes physiques, en tant que travailleurs ou prestataires de services indépendants, la carte électronique européenne a une portée beaucoup plus large.

⁽²⁾ JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

⁽³⁾ JO L 159 du 28.5.2014, p. 11.

2.5. *Recommandations de réformes pour la réglementation des services professionnels*

2.5.1. La réglementation des services professionnels étant une prérogative des États membres, il existe différents modèles réglementaires en vigueur. Quel que soit le modèle applicable dans une région ou un État donné, l'objectif de la communication est d'aider les États membres à supprimer certaines restrictions de fond qui sont injustifiées et de les associer à une logique «vertueuse» de sensibilisation à la réglementation.

2.5.2. Les recommandations de réformes portent sur un vaste répertoire d'exigences et fournissent une analyse détaillée des réglementations applicables aux architectes, ingénieurs civils, comptables, juristes, agents de brevet, agents immobiliers ou guides touristiques. Toutes ces exigences ne sont pas considérées par la Commission européenne comme des infractions au droit de l'Union.

2.5.3. La Commission européenne a conçu un nouvel indicateur du degré de restriction apporté par la réglementation des professions afin d'étayer l'analyse qualitative des obstacles. Celui-ci couvre les aspects relatifs à l'approche réglementaire, aux exigences en matière de qualifications, aux autres critères d'entrée sur le marché et aux obligations relatives à l'exercice des professions.

3. **Observations générales**

3.1. Le CESE apprécie et soutient les efforts consentis par la Commission européenne pour libérer tout le potentiel du marché unique dans le secteur des services. Les dispositions convergentes du train de mesures sur les services fournissent à l'évidence une approche efficace pour atteindre cet objectif. Néanmoins, il tient à signaler que, compte tenu de la grave crise politique que traversent de nombreux États membres, toute forme d'«intervention» de l'UE en lien avec des compétences qui relèvent strictement des États membres pourrait soulever des controverses politiques. Aussi bien les pouvoirs législatifs — lesquels seraient, semble-t-il, affectés par la nouvelle procédure de notification et le contrôle de proportionnalité obligatoire — que les systèmes de réglementation nationale des professions traditionnels et établis de longue date sont souvent considérés comme des piliers des systèmes nationaux et doivent en conséquence être traités comme des enjeux sensibles. Même dans les cas où il serait juridiquement possible d'appliquer des mesures de mise en conformité plus strictes, cette démarche pourrait ne pas s'avérer judicieuse dans la situation actuelle. Une approche positive de mise en application des bonnes pratiques ou une démarche de consultation pourraient s'avérer plus efficaces.

3.1.1. Le CESE souligne qu'il convient de porter l'attention qu'il se doit à la qualité et à la sécurité des services fournis dans l'Union européenne.

3.1.2. En outre, le CESE tient à pointer le caractère particulièrement sensible des questions de la santé et de la protection des patients. Si la Commission peut prendre des mesures complémentaires à celles des États membres, il y a lieu de respecter pleinement les responsabilités qui leur reviennent ainsi que la possibilité qui leur est offerte, en vertu de l'article 168 du TFUE, de prévoir des mesures plus strictes pour protéger les patients.

3.2. Dans la mesure où il est essentiel de s'assurer que les principales parties prenantes adhèrent aux nouvelles réglementations de leur profession, et afin de veiller à ce que cette réglementation soit valable et efficace, le CESE propose de consulter des acteurs tels que les organisations professionnelles, les partenaires sociaux, les organismes de protection des consommateurs et les organisations de la société civile, au sujet de l'application pratique des mesures prévues.

3.3. Nous devons être conscients qu'en introduisant de nouvelles obligations et mesures d'application dans ce contexte, l'on pourrait donner l'impression que les États membres ne sont, de manière générale, pas jugés capables de bien comprendre les exigences de la directive sur les services et de celle sur les qualifications professionnelles, alors qu'en réalité des outils législatifs tels que l'évaluation de la proportionnalité constituent, dans la grande majorité d'entre eux, une exigence fondamentale de toute procédure législative nationale.

3.4. De nombreuses dispositions du train de mesures sur les services risquent de gommer la distinction entre la liberté de prestation de services et la liberté d'établissement. Dès lors, le CESE souligne qu'il importe de continuer d'observer cette distinction — clairement définie à la fois par la directive sur les services et par celle relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, ainsi que par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne — lors de l'évaluation des résultats du contrôle de proportionnalité qui est appliqué aux nouvelles réglementations nationales de professions et lors de la mise en œuvre du règlement et de la directive sur la carte électronique européenne de services. Par conséquent, afin de garantir une concurrence équitable entre les entreprises, il convient d'interdire les mesures discriminatoires et de respecter les conditions de travail établies par la législation et les conventions collectives de l'État membre d'accueil, ainsi que les droits des consommateurs et la réglementation en matière de santé et de sécurité.

3.5. Le CESE fait observer que la croissance du secteur des services ne doit pas se traduire par du dumping social et de la fraude⁽⁴⁾. Dès lors, il pointe l'absence de garanties suffisantes pour maintenir les droits des travailleurs et la protection des consommateurs à un niveau élevé dans tous les États membres, et souligne que l'on risque d'introduire le principe du pays d'origine, lequel violerait les règles fondamentales en vertu desquelles les activités des entreprises et des travailleurs sont régies par la législation de l'État où elles sont exercées.

⁽⁴⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 1.

3.6. Le CESE souscrit au point de vue des parties prenantes dans les secteurs visés par la proposition de carte électronique européenne de services et s'interroge sur la valeur ajoutée et l'utilité de cette initiative législative.

3.7. Malheureusement, le train de mesures relatives au marché intérieur qui est proposé n'aborde pas les problèmes concrets auxquels sont confrontés certains des secteurs visés par les propositions. Le CESE considère qu'il est important de limiter le risque de fraude et d'abus commis par des entreprises douteuses sur le marché intérieur, afin de créer des conditions de concurrence égales et d'établir des liens de confiance mutuelle entre les États membres et les différentes parties prenantes.

4. Observations particulières

4.1. Procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services

4.1.1. Le CESE souscrit à l'objectif de la Commission de favoriser le dialogue qu'elle mène avec les États membres dès les premiers stades du processus législatif afin de prévenir l'adoption de normes qui feraient obstacle au marché unique. L'on pourrait même envisager d'élargir ce dialogue et de ne pas se focaliser sur la conformité avec la directive sur les services, mais de considérer aussi la compatibilité avec le droit primaire de l'Union, en particulier la charte des droits fondamentaux de l'UE, ce qui permettrait de garantir un juste équilibre entre les droits des travailleurs et la protection des consommateurs d'une part et les libertés économiques d'autre part. La composition de l'instance chargée d'effectuer le contrôle de la conformité devrait être clarifiée et établie de manière à garantir sa pleine conformité avec les lois et principes susmentionnés, ainsi que sa représentativité et son indépendance.

4.1.2. Le CESE relève cependant que la proposition à l'examen semble avoir une incidence directe considérable sur les procédures législatives nationales.

4.1.3. La proposition à l'examen, qui élargit le champ d'application de la procédure de notification régie par la directive sur les services, est par ailleurs assez complexe. Combinée à un délai suspensif, elle bride donc la capacité des législateurs nationaux à entreprendre des réformes dans un laps de temps court, même dans le cas d'amendements législatifs mineurs.

4.1.4. Des mesures d'application telles que le délai suspensif, le mécanisme d'alerte ou encore la décision de la Commission exigeant que l'État membre concerné s'abstienne d'adopter le projet de mesure peuvent considérablement ralentir les processus législatifs nationaux et finir par sensiblement restreindre la liberté du législateur national. Afin de garantir une procédure législative démocratique, il convient de préserver intégralement le pouvoir législatif des parlements nationaux. Le CESE doute fortement qu'il soit proportionné — et même judicieux — de s'immiscer dans les procédures législatives nationales en mettant en place des mesures d'application plus strictes, et ce même dans des domaines relevant du principe de subsidiarité, alors qu'il existe des procédures parfaitement adaptées en aval de l'adoption.

4.1.5. Les décisions négatives qui sont rendues concernant la conformité des projets de lois, règlements ou arrêtés nationaux ne devraient pas être contraignantes. Le CESE propose qu'au terme d'une procédure de consultation, seul un résultat positif soit suivi d'un effet, lequel consisterait à délivrer une «garantie de conformité» au projet de mesure concerné. Une approche positive de ce type serait très avantageuse pour les États membres et constituerait pour eux une incitation supplémentaire à s'engager pleinement dans la procédure de consultation prévue et à accepter les efforts qui en découlent. En l'absence d'évaluation positive de la conformité, les procédures en aval de l'adoption qui sont déjà prévues devraient être appliquées.

4.1.6. Le CESE souligne que, comme le prévoit la directive sur les services, la procédure de notification n'affectera pas le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives.

4.2. Contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

4.2.1. Le CESE se félicite de la mise en place d'un contrôle de proportionnalité détaillé et approfondi, qui est mis à la disposition des États membres et s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il considère que ce concept pourrait améliorer les procédures nationales relatives à la proportionnalité.

4.2.2. Le CESE souligne que le contrôle de la proportionnalité, qui porte avant tout sur les exigences professionnelles, nécessitera la coopération étroite des autorités des États membres et des organisations professionnelles qui sont compétentes en matière d'assurance de la qualité pour la profession réglementée en question. Le dispositif devrait également prévoir le droit des partenaires sociaux et des organisations de protection des consommateurs à être consultés afin de garantir le plein respect des droits des travailleurs et des consommateurs. Les structures de ces organisations doivent rester strictement du ressort des États membres.

4.2.3. Toutefois, le CESE n'est pas convaincu qu'une directive portant mise en œuvre d'une obligation de recourir à ce contrôle avant d'adopter toute nouvelle réglementation de professions représente le meilleur moyen de veiller à la bonne exécution dudit contrôle. Pour cette raison, le Comité préférerait que des lignes directrices soient fournies pour permettre aux États membres d'adapter le contrôle de sorte qu'il s'intègre au mieux dans leurs systèmes législatifs.

4.2.4. Parmi les critères de proportionnalité à examiner qui sont proposés, bon nombre sont de portée assez générale et ouverts, ce qui peut donner lieu à des réponses différentes en fonction de l'approche retenue pour le contrôle, des personnes ou des instances qui l'effectuent, etc. Si, en tant que tels, ils peuvent servir de points d'orientation à l'appui du dispositif, ils s'avèrent moins pertinents dans le cadre d'une procédure obligatoire ayant une incidence considérable sur l'ensemble du processus législatif. En outre, afin d'éviter de donner l'impression que les critères susmentionnés sont considérés comme des obstacles de manière générale, il conviendrait de s'assurer que cette liste soit neutre, qu'elle n'implique pas de jugement de valeur et qu'elle ne serve pas à justifier la réglementation. En tout état de cause, les critères doivent, à chaque fois que c'est possible, être aussi concrets et objectifs que faire se peut afin de pouvoir servir de points de référence.

4.2.5. L'évaluation de la proportionnalité constitue déjà une exigence fondamentale de toute procédure législative nationale dans la grande majorité des États membres. Une harmonisation des critères de proportionnalité empiéterait sur les compétences législatives nationales et pourrait imposer à certains États membres des obligations disproportionnées et créer de nouvelles distorsions sur le marché.

4.2.6. La directive ne concerne que les réglementations en amont (comme la protection des titres, l'immatriculation obligatoire, les exigences de qualifications, etc.), alors que les réglementations en aval (par exemple les systèmes de certification professionnelle, les réglementations locales ou les permis de construire) peuvent imposer d'importantes restrictions concernant la fourniture de services. C'est pourquoi il apparaît difficile de comparer de manière objective les systèmes réglementaires.

4.2.7. L'obligation de présenter un rapport de proportionnalité sur la base du système de contrôle relativement complexe — voire de nature scientifique par certains aspects — pourrait considérablement ralentir, voir même empêcher, toute réforme en matière de réglementation des professions.

4.2.8. Même si la Commission souligne que les États membres demeurent compétents pour décider des professions à réglementer et de la manière de le faire, il s'agit là d'une liberté toute théorique. Dans le cas où le contrôle obligatoire donnerait un résultat négatif, le législateur n'aurait pour ainsi dire pas la possibilité de plaider la conformité avec la directive sur les services. En outre, cette proposition doit être examinée en lien avec celle concernant une nouvelle procédure de notification dans le cadre de la directive sur les services car les mesures de réglementation de professions relèveraient dans de nombreux cas du champ d'application des deux directives. La marge de manœuvre du législateur est quasi nulle puisque l'obligation de notification exige également de présenter des informations démontrant la conformité avec la directive sur les services, ce qui équivaut, pour de telles mesures imbriquées, aux résultats du contrôle de proportionnalité.

4.2.8.1. Par conséquent, le CESE doute que les conséquences néfastes que la mise en œuvre d'une obligation d'appliquer un contrôle de proportionnalité harmonisé entraînerait en bridant le législateur national — en particulier dans le cadre de la nouvelle procédure de notification, plus stricte — puissent se justifier par les avantages qu'elle procurerait. Il considère que des lignes directrices à valeur non obligatoire ou une offre de consultation pourraient produire des effets similaires sans être accompagnées de ces conséquences négatives.

4.3. Carte électronique européenne de services

4.3.1. Le CESE accueille favorablement l'effort de promotion de la mobilité des prestataires de services et estime que ces derniers continuent parfois de rencontrer des difficultés pour rechercher et satisfaire les exigences nationales d'un autre État membre en matière de prestation de services.

4.3.2. Cependant, l'approche consistant à transférer à l'État membre d'origine la responsabilité principale vis-à-vis de la procédure est contraire au principe établi du pays d'accueil. La carte électronique de services ne devrait pas empêcher ou entraver les contrôles auxquels l'État membre d'accueil doit soumettre les activités économiques exercées sur son territoire. Par conséquent, la carte électronique de services qui est proposée ne doit pas comporter d'éléments ayant trait au principe du pays d'origine. Le CESE exprime néanmoins son soutien aux initiatives visant à renforcer les liens de confiance entre les États membres, au moyen notamment d'engagements clairs concernant des systèmes de contrôle et d'échange de données adéquats et conformes.

4.3.3. Il est des raisons de penser que certaines caractéristiques de la carte électronique de services, telles que le principe de la transmission unique d'informations, sa durée de validité illimitée, l'obligation faite aux États membres d'utiliser les informations contenues dans la carte électronique de services sans qu'ils aient la possibilité de demander ultérieurement des preuves de la validité des informations fournies, ainsi que les procédures de révocation restrictives pouvant nécessiter une décision de justice définitive, pourraient gravement menacer le contrôle de la conformité des législations nationales ainsi que le respect des droits des travailleurs et des consommateurs.

4.3.4. Le CESE souligne aussi qu'il importe de s'assurer que le recours au système IMI ne modifie pas la teneur des règles applicables en matière de détachement de travailleurs en vertu de la directive 2014/67/UE, et que la directive révisée relative au détachement de travailleurs, actuellement à l'examen au Parlement européen et au Conseil, énonce clairement le principe de «l'égalité de salaire à travail égal au même endroit», dans le respect des conditions de travail établies par la législation et les conventions collectives de l'État membre d'accueil, de la santé et de la sécurité, ainsi que de la protection des consommateurs et de l'environnement.

4.3.5. On ne distingue pas clairement ce que sera l'incidence de la proposition de carte électronique européenne de services sur les cartes d'identité sociale sectorielles déjà mises en place à l'initiative des autorités nationales ou des partenaires sociaux, pas plus que les modalités de leur traitement dans le cadre de l'extension du système IMI qui est proposée. En outre, certains éléments, notamment un rapport spécial de la Cour des comptes européenne, tendent à prouver que le système IMI dans sa forme actuelle présente des carences auxquelles il convient de remédier, s'agissant par exemple de la charge de travail importante qu'il entraîne et du manque de clarté dans les réponses adressées aux demandes⁽⁵⁾. Dès lors, le CESE estime que le système IMI doit être réévalué et qu'il ne réunit pas les conditions, en l'état, pour garantir une coopération optimale entre les États membres. Il conviendrait d'apporter des améliorations au système IMI dans le but de faciliter de meilleurs contrôles dans l'État où l'activité économique est exercée et de favoriser la complémentarité avec les systèmes existants, en tenant compte des possibilités en matière de partage de données en temps réel (accès direct aux banques de données) qui viennent s'ajouter à l'échange manuel de données que le système IMI permet à l'heure actuelle.

4.3.6. Le CESE s'inquiète de ce que le principe du pays d'origine puisse être appliqué par une voie détournée. La carte électronique de services apporterait plusieurs nouveautés fondées sur le principe du pays d'origine en autorisant les prestataires de services à traiter exclusivement avec l'État membre d'origine comme intermédiaire, ce qui obligerait les États membres d'accueil à accepter les décisions de l'État membre d'origine concernant la validité des documents et l'authenticité de leur contenu; elle aurait dès lors pour effet d'imposer des limites aux mécanismes de contrôle et d'harmoniser ainsi l'échange de données sur la base du principe du pays d'origine.

4.3.7. Le fait que, comme le prévoit la proposition à l'examen, une autorité de coordination doit vérifier les exigences nationales dans les plus brefs délais semble particulièrement problématique. Il y a lieu de réévaluer de telles limites dans le temps car l'autorité compétente qui est responsable de la carte électronique de services doit traiter chaque dossier en coordination avec les autres autorités compétentes concernées pour ce qui concerne différents aspects des exigences légales. Par ailleurs, il conviendrait d'énoncer plus clairement que c'est la directive sur les qualifications professionnelles qui prime pour tous les aspects qui concernent la reconnaissance professionnelle en lien avec la nouvelle carte électronique.

4.3.8. Du fait de la procédure entièrement électronique, combinée aux possibilités limitées dont disposent les États membres d'accueil pour vérifier les informations fournies par l'État membre d'origine au moyen de la carte électronique de services, il deviendra plus facile de créer des «sociétés boîtes aux lettres» à des fins d'évasion fiscale et de dumping social. Par conséquent, le CESE estime qu'il est nécessaire d'apporter de nouvelles modifications à la procédure pour s'assurer que de tels effets puissent être évités.

4.3.8.1. En outre, la proposition ne précise pas quels sont les éléments que l'État membre d'origine devrait évaluer pour déclarer qu'un prestataire de services est légalement établi sur son territoire. Plus particulièrement, elle ne fait aucune référence aux éléments de fait répertoriés par la directive 2014/67/UE en vue de déterminer si une entreprise exerce réellement des activités substantielles dans l'État membre en question.

4.3.9. La vérification des identités et l'examen détaillé des documents originaux sont essentiels pour empêcher les entreprises douteuses et criminelles d'entrer sur le marché (une discussion de même nature a bloqué la directive sur la SUP)⁽⁶⁾. Par conséquent, c'est à l'État membre d'accueil que doit revenir dans son intégralité la responsabilité de la procédure de délivrance de la carte électronique européenne de services.

4.3.9.1. La responsabilité de décider des procédures à suivre pour immatriculer des établissements secondaires doit revenir aux États membres d'accueil, y compris pour ce qui concerne certains aspects de la reconnaissance professionnelle. Le fait d'associer les États membres d'origine, en qualité d'intermédiaires, à une procédure de création d'une succursale imposera une charge administrative supplémentaire aux autorités concernées des États membres d'origine et d'accueil, et pourrait empêcher que des vérifications approfondies soient effectuées dans le pays où des abus seraient constatés, concernant par exemple les droits des travailleurs et des consommateurs.

4.3.10. Bien que la proposition de règlement précise que les régimes de notification préalable pour les travailleurs détachés sont exclus de son champ d'application, elle met en place un régime européen harmonisé de notification préalable pour lesdits travailleurs détachés sur la base d'une participation volontaire des États membres. Ce système ouvrirait la voie à une extension obligatoire ultérieure, ce qui n'est ni souhaitable, ni compatible avec les dispositions de la directive 2014/67/UE. Lors des débats politiques sur ladite directive, il a été clairement convenu que c'est l'État membre d'accueil qui est l'autorité nationale compétente pour mettre en place des dispositifs d'application (article 9 de la directive 2014/67/UE).

4.3.11. Les procédures d'annulation de la carte électronique de services peuvent nécessiter une décision de justice définitive pour prendre effet et mettent à la disposition des prestataires de services plusieurs mécanismes leur permettant de continuer d'offrir leurs services entre-temps. Cette disposition empêche l'État membre d'accueil d'effectuer des contrôles ex post efficaces et entrave la mise en application effective des droits des travailleurs et de la législation en vigueur. En outre, les propositions législatives ne prévoient aucune sanction dissuasive, que ce soit à l'encontre de l'État membre ou de l'entreprise qui demande la carte électronique européenne de services, lorsque celle-ci fait l'objet d'abus.

⁽⁵⁾ Cour des comptes européenne, rapport spécial de 2016, *La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficace de la directive sur les services?*, p. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final et JO C 458 du 19.12.2014, p. 19.

4.3.12. Le règlement habilite les personnes physiques à demander une carte électronique de services. Il existe un risque non négligeable que, dans certains secteurs, la carte fasse l'objet d'abus et facilite ainsi les faux emplois indépendants.

4.3.13. Puisque le statut de travailleur indépendant ou de salarié est fonction des modalités d'exercice de l'activité concernée, l'autorité qui délivre la carte dans l'État membre d'origine ne peut pas délivrer une carte électronique déclarant qu'une personne exerce une activité de travailleur indépendant en conformité avec les règles de l'État membre d'accueil.

4.3.14. Dans certains cas, la révocation de la carte électronique de services pour les travailleurs indépendants nécessite une décision de justice définitive. Cette disposition empêcherait les annulations rapides en cas d'abus et pourrait permettre aux faux travailleurs indépendants de poursuivre leurs activités jusqu'à ce qu'une décision de justice définitive ait été prononcée. Elle créerait une faille majeure qui saperait les efforts consentis pour lutter contre le travail non déclaré, par exemple dans le cadre de la plateforme européenne consacrée à cet objectif.

4.3.15. Le CESE tient à signaler qu'au niveau de l'UE, une procédure similaire pour la délivrance de formulaires portables A1 en lien avec le détachement de travailleurs a déjà mis en lumière de potentiels écueils, liés à une dépendance exclusive à l'égard de l'État membre d'origine pour la validation des données relatives aux prestataires de services entrants, en particulier dans le cas des faux travailleurs indépendants. À cet égard, l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de modification de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs indique: «L'exactitude des informations contenues dans les documents portables A1 ne peut être garantie du fait, entre autres, de l'absence de contrôles officiels par les autorités des pays d'envoi»⁽⁷⁾.

4.3.16. La proposition à l'examen met en place un outil harmonisé pour communiquer des informations sur la couverture d'assurance. Cependant, puisque celui-ci sera lié à la carte électronique de services, il ne sera nécessaire de communiquer les informations qu'une seule fois, ce qui pourrait nuire à l'efficacité des inspections et des contrôles dans les États membres d'accueil.

4.3.16.1. En outre, les assureurs seront contraints de calculer leurs primes sur la base du bilan passé de l'État membre d'origine, ce qui interférerait avec le droit et la responsabilité dévolus aux compagnies d'assurance en matière d'évaluation des risques.

4.3.17. La Commission se réserve une vaste gamme de compétences d'exécution pour échafauder le contenu et les paramètres techniques de la carte électronique de services. Néanmoins, une harmonisation dans ce domaine pourrait restreindre la capacité des États membres à contrôler efficacement le respect par les prestataires de services entrants des droits des travailleurs en matière de santé et de sécurité.

4.4. *Recommandations de réformes pour la réglementation des services professionnels*

4.4.1. Le CESE tient à souligner que les différences existant entre les modèles réglementaires ne constituent pas en soi le signe qu'une réforme est nécessaire. De nombreuses réglementations s'appuient sur les traditions et l'expérience. Elles sont importantes pour protéger les consommateurs et doivent être préservées. Le principe d'«équivalence» est fondé sur l'existence même de ces différents systèmes. Le CESE prend en considération le fait que les systèmes professionnels nationaux reposent sur des traditions établies de longue date. Le projet de recherche indique des résultats sensiblement différents quant aux avantages procurés par les mesures de déréglementation.

4.4.2. Le CESE réserve un accueil favorable au nouvel indicateur du degré de restriction apporté par la réglementation car il permet une analyse plus fine que l'indicateur global de réglementation des marchés de produits de l'OCDE. Il serait encore utile de réexaminer certains détails (par exemple, il semble inapproprié de classer la formation professionnelle continue comme une restriction nuisible). Le CESE tient à souligner que pour donner un aperçu non discriminatoire des différents systèmes réglementaires, il serait nécessaire d'y inclure non seulement les réglementations en amont (comme la protection des titres ou les exigences de qualifications, etc.), mais aussi les réglementations en aval (par exemple les codes de construction et permis de construire). En outre, il conviendrait de préciser expressément que l'indicateur du degré de restriction apporté par la réglementation est neutre, n'implique pas de jugement de valeur et ne sert pas à justifier la réglementation.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, p. 8.