

septembre 2016

Notifications des nouvelles restrictions relatives aux services Réforme de la procédure actuelle dans le cadre de la directive sur les services

Instrument principal: [directive 2006/123](#)

La présente note d'information appartient à une série d'«évaluations de la mise en œuvre» du service de recherche du Parlement européen (EPRS), consacrée au fonctionnement pratique de la législation en vigueur de l'Union. Chaque note d'information traite d'une législation spécifique de l'Union qui fait ou fera sous peu l'objet d'une proposition de modification de la Commission, destinée à actualiser le texte. Avec ces «évaluations de la mise en œuvre», le service de recherche du Parlement européen (EPRS) entend présenter une brève sélection des documents publics concernant la mise en œuvre, l'application et l'efficacité de la législation européenne à ce jour. Cette sélection se compose de textes publiés notamment par les institutions européennes, les comités consultatifs et les parlements nationaux, et de documents liés à des consultations externes et des campagnes d'information. Ces textes permettront d'aider les commissions parlementaires dans leur travail d'examen de la nouvelle proposition de la Commission une fois qu'elle aura été déposée.

Commission parlementaire compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union: Marché intérieur et protection des consommateurs (IMCO).

Date d'adoption de la législation initiale en plénière: 15 novembre 2006.

Date de transposition: au plus tard le 28 décembre 2009 (article 44).

Date prévue du réexamen de la législation: L'article 41 de la directive des services impose à la Commission la présentation d'un rapport sur la mise en œuvre de ladite directive au plus tard le 28 décembre 2011 puis tous les trois ans.

Calendrier pour la modification de la législation: [L'annexe 1](#) du programme de travail de la Commission pour 2016 indique l'intention de la Commission de faire suite à la stratégie du marché unique à l'aide d'un ensemble de propositions à la fois législatives et non législatives ciblées, comprenant des «propositions pour des instruments d'information sur le marché et une procédure de **notification améliorée dans le cadre de la directive sur les services**». Une consultation publique relative à la procédure de notification a été organisée entre le 26 janvier et le 19 avril 2016. La [liste des points potentiels à l'ordre du jour du collège des commissaires](#) du 26 juillet 2016 donne le 22 novembre 2016 pour date d'adoption prévue par le collège d'un paquet «services» incluant une procédure modifiée de notification des services. La [présidence slovaque](#) du Conseil de l'Union a également confirmé que son [programme de travail](#) pour le deuxième semestre de 2016 marquerait l'ouverture des débats relatifs au «passeport de services» ainsi que la réforme de la procédure de notification.¹

¹ Concernant les appels en faveur d'une réforme de la procédure de notification des services, voir également les [conclusions du Conseil](#) du 19 février 2015.

1. Contexte

La directive 2006/123 relative aux services dans le marché interne, plus communément appelée la directive européenne sur les services,² est entrée en vigueur fin 2006 à l'issue d'une [longue procédure législative](#). Cette dernière a commencé début 2004 avec la [proposition](#) soumise par Frits Bolkestein, commissaire en charge du marché intérieur et des services, par la suite remplacée par une [proposition modifiée de la Commission](#) en avril 2006 faisant suite aux débats tenus au Parlement européen.³ Certaines des propositions les plus controversées du projet initial, comme le «principe du pays d'origine»⁴ et l'application de la directive proposée aux services d'intérêt général et, par exemple, aux services de santé, financiers et de communications électroniques, ont finalement été supprimées du champ d'application⁵ de la directive.

L'objectif de la directive européenne des services est de supprimer toute barrière juridique ou administrative au commerce transfrontalier des services au sein de l'Union. La directive poursuit cet objectif global au moyen d'une simplification des procédures administratives pour les prestataires de services, d'une collaboration accrue entre les pays et d'un renforcement des droits des consommateurs et des entreprises bénéficiant des services. Déjouer les obstacles au commerce des services au sein de l'Union au titre de la directive implique également que toute mesure nationale limitant [la liberté d'établissement et la libre prestation des services](#) doit répondre à trois critères afin d'être compatible avec la législation de l'Union: la non-discrimination, la proportionnalité ainsi que les objectifs d'intérêt général (article 15). À cette fin, l'article 15 prévoit également une **procédure de notification** visant à assurer que toute nouvelle disposition nationale ou toute modification des exigences nationales existantes qui pourrait entraver le commerce des services au sein de l'Union respecte les trois critères susmentionnés. L'encadré 1 ci-dessous présente la procédure de notification telle que décrite dans la directive.

Encadré 1: la procédure de notification applicable aux services

Article 15, paragraphe 6: «À partir du 28 décembre 2006, les États membres ne peuvent plus introduire de nouvelles exigences [...] à moins que ces exigences soient conformes aux conditions prévues au paragraphe 3» (notamment, la nécessité, la non-discrimination et la proportionnalité).

Article 15, paragraphe 7: «Les États membres notifient à la Commission toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative qui prévoit des exigences visées au paragraphe 6 ainsi que les raisons qui se rapportent à ces exigences. La Commission communique lesdites dispositions aux autres États membres. La notification n'empêche pas les États membres d'adopter les dispositions en question. Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la notification, la Commission examine la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit communautaire et, le cas échéant, adopte une décision pour demander à l'État membre concerné de s'abstenir de les adopter, ou de les supprimer...».

En outre, l'**article 39** instaurant un **système d'évaluation mutuelle**⁶ entre les États membres dispose que toute nouvelle exigence ou modification des exigences existantes introduite par un État membre et non soumise à l'exercice d'évaluation mutuelle doit être notifiée à la Commission accompagnée d'une justification de son adoption. Cette dernière transmettra alors l'information aux autres États membres.

Concrètement, la procédure de notification prend place via une fonction particulière du [système d'information du marché intérieur](#) (IMI), un réseau connectant plus de 7 000 autorités nationales au sein de l'Union et de l'Espace économique européen (EEE). L'illustration 1 ci-dessous représente un flux de notification au sein de l'IMI. Comme le

² L'article 4 de la directive précise que l'on entend par **service** «toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du traité». Le **prestataire** correspond à «toute personne physique ressortissante d'un État membre, ou toute personne morale visée à l'article 48 du traité et établie dans un État membre, qui offre ou fournit un service».

³ Le débat parlementaire y afférent est disponible [ici](#).

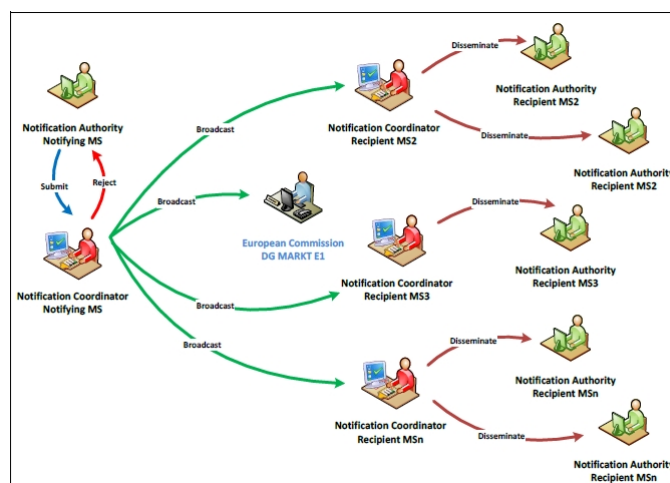
⁴ Ledit principe, exposé à l'article 16 de la proposition initiale de la Commission, aurait permis aux prestataires d'offrir leurs services partout en Europe en ne respectant que la législation de leur pays d'origine/d'établissement. Le pays d'origine aurait alors été responsable de la supervision des prestataires de services même si ces derniers offraient leurs services dans un autre État membre. Dès lors, les autorités du ou des États membres destinataires n'auraient pas été en mesure de réglementer les services offerts par le prestataire.

⁵ Pour toute information complémentaire sur le champ d'application de la directive européenne sur les services, voir la présentation de la Commission, [L'obligation de notification de la directive «services»](#) du 26 juin 2015, ainsi que J. Pelkmans et F. Mustilli, (2013), [Parvenir à une croissance de l'Union grâce aux services](#), présentation au Parlement européen, le 20 février, diapositive n° 6.

⁶ Ladite «évaluation mutuelle» renvoie à l'étude mutuelle des réglementations nationales par les États membres prévue par la directive et vise à une meilleure compréhension du raisonnement sous-tendant une règle donnée et à une simplification des échanges des meilleures pratiques.

montre ladite illustration, chaque pays dispose d'un «coordinateur de notification» désigné qui est autorisé à envoyer des informations à ses homologues dans le système et à la Commission européenne. Par conséquent, le «point de contact» pour toute autorité nationale qui souhaite notifier une règle pouvant menacer le commerce des services au sein de l'Union aux autres pays et à la Commission est le «coordonnateur national» concerné.

Illustration 1: vue d'ensemble d'un flux de notification



Source: [Guide](#) d'utilisation de la fonction de notification de la directive des services au sein de l'IMI, p.3.

Procédure de notification actuelle pour les services de produits et de société de l'information

Il existe une procédure semblable mais plus stricte visant à notifier les mesures nationales qui pourraient entraver les échanges de produits et de services de la société de l'information au sein de l'Union mentionnée dans la [directive 98/34](#) qui prévoit une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, révoquée puis remplacée depuis peu par [la directive 2015/1535](#).

La première différence, essentielle, réside dans le fait que, pour les produits, les États membres doivent notifier les **projets** de réglementations techniques. Il n'existe aucune obligation de la sorte pour les projets de mesures relatifs aux services. Dès réception d'une notification, la Commission européenne informe les pays de l'Union par le biais du [système d'information relatif aux règles techniques](#) (TRIS), accessible au public. Selon la base de données TRIS, 490 projets de mesures ont été notifiés dans l'Union entre janvier et fin août 2016.⁷ Tel qu'expliqué par la suite, le nombre de notifications est considérablement inférieur dans le cas des services.

Une autre différence importante concernant les services est l'existence d'une **période de statu quo** avant l'entrée en vigueur du projet de mesure au sein de l'État membre qui l'a notifié. Au cours de cette période, la Commission et les États membres examinent la mesure et, le cas échéant, y réagissent. La période de statu quo dure au minimum trois mois et peut être prolongée jusqu'à 18 mois si nécessaire.⁸

La Commission **étudie** actuellement **certaines des caractéristiques du système de notification des produits en tant qu'options éventuelles pour la modification et l'amélioration de la procédure de notification des services** au cours du deuxième semestre de 2016.

2. Rapports, évaluations et études à l'échelle de l'Union européenne

Une stratégie de marché unique pour l'Europe – Analyse et témoignage (2015)

⁷ [Base de données TRIS](#), dernier accès le 23 août 2016.

⁸ En cas de circonstances exceptionnelles, il existe une exception appelée «procédure d'urgence» qui permet à l'État membre notifiant d'adopter la mesure sans attendre la fin de la période de statu quo.

Dans le document de travail des services de la Commission⁹ accompagnant la communication [Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises](#) du 28 octobre 2015, la Commission européenne présente sa dernière évaluation de la procédure de notification des services. Ce rapport confirme que la procédure actuelle est déficiente et freine «l'application préventive et efficace de la directive au sein des États membres». ¹⁰ Il indique qu'il n'existe actuellement aucune garantie que les nouvelles règles introduites à l'échelle nationale soient justifiées, non discriminatoires et proportionnées, comme l'exige la directive. Le rapport rappelle également les conséquences économiques négatives d'une intégration limitée des marchés de services de l'Union, à savoir une baisse de croissance de la productivité et de compétitivité, des prix plus élevés que ceux du secteur de la fabrication des produits et une allocation de ressources inefficace qui pénalise les entreprises innovantes et compétitives. Le rapport fait état de quatre problèmes principaux relatifs à la procédure de notification qui ont mené au résultat suivant:

1. **Plus de la moitié des États membres n'ont notifié aucune mesure depuis 2012.** Plus particulièrement, huit États membres représentant plus de 27 % de l'ensemble du PIB de l'Union concerné par la directive n'ont notifié aucune nouvelle règle entre 2012 et 2014. À l'inverse, d'autres États membres ont transmis plus de 50 notifications au cours de la même période.¹¹ Comme le précise la section 1 ci-dessus, un tel constat est surprenant par rapport au nombre élevé de notifications dans le secteur des produits. En outre, le rapport met en exergue que les différentes «intensités de réglementation» ne pouvaient expliquer lesdits écarts de notifications entre les pays, étant donné que les «notifiants les plus actifs» ont grandement libéralisé les marchés des services. Il devient finalement impossible de savoir quelles mesures et combien d'entre elles sont en vigueur à un moment donné.
2. **En l'absence de notification de projets de mesures d'un État membre, la Commission et les autres États membres ne peuvent être proactifs.** Étant donné que la directive ne prévoit aucune obligation de notifier les projets de mesures, ces derniers ne représentent qu'une infime proportion de l'ensemble des notifications, soit 29 % entre septembre 2013 et février 2015.¹² Une telle situation limite la possibilité de l'Union et des États membres d'être proactifs et de régler les problèmes de façon opportune et simple. En outre, le fait que la plupart des règles sont déjà en place au moment de leur notification limite les possibilités de la Commission et des autres États membres de réagir, en dehors des procédures d'infraction.
3. **Les évaluations de proportionnalité ne sont pas toujours approfondies.** Aux termes de la directive des services, les États membres se doivent d'envisager des approches moins restrictives en vue de «répondre aux objectifs de politique publique». En outre, une jurisprudence récente a confirmé que «seul un nombre limité de raisons impérieuses d'intérêt général peut être utilisé en tant que justification». ¹³ Pourtant, des exemples de dispositions nationales disproportionnées continuent à être observés. Toujours d'après le rapport, les États membres fournissent des «études de proportionnalité incomplètes et insuffisantes lorsqu'ils notifient des mesures nationales». ¹⁴
4. **Manque de clarté sur les conséquences juridiques.** Le rapport rappelle les différences existant entre les obligations de notification pour la mise en œuvre et celles pour la prestation de services dans le cadre de la directive. ¹⁵ Ces divergences sont particulièrement notables lorsqu'il s'agit des moyens d'y remédier, qui sont plus strictes pour les obstacles au droit d'application, même si la règle notifiée peut être importante dans les deux cas. Dès lors, les conséquences juridiques de ladite règle notifiée peuvent différer au cas par cas, menant ainsi à l'incertitude.

Le rapport analyse également les **effets escomptés d'une mise en œuvre plus adaptée de la directive**, soulignant qu'une application plus ambitieuse de la législation existante se serait probablement traduite par une hausse allant jusqu'à 1,8 % du PIB de l'Union. ¹⁶ Toutefois, la Commission mentionne que les avancées en matière de réformes

⁹ [SWD \(2015\) 203](#).

¹⁰ SWD (2015) 203, p. 86.

¹¹ Il convient de noter que le rapport ne précise pas quels États membres relèvent de quelle catégorie.

¹² SWD (2015) 203, p. 88.

¹³ [Affaire C-593/13](#), Presidenza del Consiglio dei Ministri et autres/Rina Services SpA et autres.

¹⁴ SWD (2015) 203, p. 88.

¹⁵ Pour davantage d'informations sur ce point, vous pouvez consulter [la page suivante](#).

¹⁶ Vous trouverez davantage d'informations sur ces estimations dans le document J. Monteagudo, A. Rutkowski et D. Lorenzani, (2012), [Les conséquences économiques de la directive des services: Première étude suivant la mise en œuvre](#), Commission de l'Union européenne, Economic Papers 456, juin. Pour un aperçu complet de l'ensemble des anciennes activités relatives à la mise en œuvre de la directive et au processus d'évaluation mutuelle, voir [lien suivant](#).

nationales ont ralenti entre 2012 et 2014 par rapport à la période qui suivit l'entrée en vigueur de la directive, au cours de laquelle certains États membres, comme la Grèce, le Portugal et l'Italie, participaient à des programmes d'ajustement économique et étaient alors à l'origine du nombre de réformes le plus élevé. À l'inverse, d'autres pays semblaient avoir ignoré les recommandations du Conseil de l'Union relatives aux réformes du secteur des services dans le cadre du [semestre européen](#).¹⁷ Par conséquent, les bienfaits économiques escomptés ont été ajustés et ne porteraient qu'à 0,1 % la croissance à long terme du PIB de l'Union. Il est à espérer qu'une procédure de notification modifiée puisse infléchir cette tendance.

3. Activités du Parlement européen

[Résolution du Parlement européen du 26 mai 2016 sur la stratégie pour le marché unique](#)

Dans sa résolution, le Parlement européen déclare son soutien aux objectifs de la stratégie du marché unique de la Commission pour les produits et services ainsi que pour toute action proposée dans les domaines clés du marché unique. Il souligne également que l'échec de la mise en œuvre du marché unique n'a pas uniquement mené à une perte de bénéfices potentiels importante mais a également constitué l'un des obstacles à une future croissance structurelle et à une baisse du chômage au sein de l'Union. Il prie la Commission de renforcer une culture du respect des règles et un contrôle de mise en œuvre, notamment en «encourageant et en élargissant le système d'information du marché intérieur». Il invite également la Commission et les États membres à analyser les restrictions inutiles qui ne sont pas justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt public et à faire rapport sur cette question en 2017.¹⁸ Il insiste sur l'importance de promouvoir la prestation transfrontalière de services tout en veillant à ne pas encourager le dumping social. Le Parlement se félicite de la proposition de la Commission d'améliorer la procédure de notification des services, qualifiée d'«inefficace et non transparente». Il estime en outre que les notifications seraient plus efficaces si elles intervenaient plus tôt dans la procédure législative nationale. Ceci permettrait «une rétroaction opportune des parties prenantes et des États membres» tout en limitant les délais d'adoption de la nouvelle législation. Il s'oppose également à une extension du champ d'application de la directive européenne des services.

[Résolution du Parlement européen du 26 mai 2016 sur les obstacles non tarifaires au commerce dans le marché unique](#)

Une nouvelle résolution récemment adoptée renforce le rôle de la procédure de notification pour les services. Dans cette résolution, le Parlement demande que la procédure de notification et d'information applicable soit plus facile d'utilisation pour les obstacles non tarifaires justifiés et proportionnés. Il note également que la procédure prévue par la directive européenne des services «aurait été en mesure de réduire ou d'éliminer les obstacles non tarifaires injustifiés» mais s'est trouvée négligée par la Commission et les États membres. Il soutient la proposition de la Commission d'améliorer la procédure, ce qui permettrait de régler certains problèmes potentiels avant qu'ils ne se posent. Le Parlement indique en outre qu'«il faudrait exiger des États membres des justifications plus détaillées lors de l'introduction de nouvelles mesures réglementaires». Il mentionne finalement que la procédure existante de notification pour les produits pourrait servir d'exemple afin d'orienter la modification prévue de la procédure pour les services.¹⁹

Questions parlementaires

[Question écrite par Zigmantas Balčytis \(S&D, Lituanie\)](#), 16 mars 2016

S'appuyant sur un rapport spécial de la Cour des comptes européenne (CCE) relatif à la mise en œuvre de la directive européenne des services, le député au Parlement européen rappelle que sept ans après la date butoir d'application fixée à décembre 2009, les dispositions de la directive ne sont toujours pas universellement appliquées, laissant inexploitées certaines possibilités offertes par un marché de services en activité. Le député souligne également la réticence de la Commission à engager des procédures d'infraction contre les États membres. Selon la CCE, cette réticence est en partie motivée par «les termes imprécis des dispositions de la directive». Le député souhaite donc savoir si la Commission constate la nécessité de modifier et de clarifier ces dispositions.

¹⁷ Sur le même sujet, voir également EPRS, [Recommandations par pays – Fiche d'évaluation pour 2013: Dans quelle mesure les États membres de l'UE respectent-ils leurs engagements pris au Conseil européen?](#), 3 novembre 2014.

¹⁸ Relativement à l'usage abusif de raisons impérieuses d'intérêt général, voir point 10 de la résolution du Parlement sur le [marché intérieur des services: état des lieux et prochaines étapes](#), 11 septembre 2013.

¹⁹ Concernant la possibilité d'utiliser la procédure de notification également pour les projets de réglementations relatifs aux services, la directive 98/34 et l'introduction d'un «test du marché unique» devant être appliqué à l'échelle nationale lorsque de nouvelles dispositions législatives nationales sont sur le point d'être adoptées, voir point 5 de la résolution parlementaire [La gouvernance du marché unique](#), du 7 février 2013.

[Réponse d'Elżbieta Bieńkowska, commissaire pour le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME, au nom de la Commission](#), le 1^{er} juillet 2016

Dans sa réponse, la commissaire se réfère au retour de la Commission sur le rapport de la CCE, qui confirme que le fait que l'absence de «mise en œuvre ambitieuse» par les États membres de la directive européenne des services a empêché la directive de libérer tout son potentiel économique. En outre, la commissaire rappelle la stratégie de la Commission visant à approfondir le marché unique, comme le souligne la communication de 2015 intitulée [Améliorer le marché unique](#). Ladite stratégie clarifie les principes existants sans qu'une modification de la directive ne soit nécessaire. En outre, la Commission a pour objectif de «diminuer le nombre d'obstacles rencontrés par les prestataires de services dans leur activité transfrontalière, éviter la discrimination des consommateurs et des entrepreneurs et faciliter l'établissement de vente au détail». En outre, la Commission envisage également une réforme de la procédure de notification existante. Ces actions se verraient accompagnées de «propositions coercitives ciblées appartenant à une culture du respect des règles et du contrôle avisé de leur application».

4. Consultations de parties prenantes organisées par la Commission européenne

Entre le 26 janvier et le 19 avril 2016, la Commission a consulté des parties prenantes afin d'évaluer plus efficacement le fonctionnement actuel de la procédure de notification des services et d'identifier les moyens d'améliorer les notifications à l'approche de la prochaine révision du système en novembre. Outre l'étude en ligne, la Commission a également consulté des parties prenantes institutionnelles (par exemple, les États membres et autres institutions de l'Union) dans le cadre du [groupe d'experts de la mise en œuvre de la directive des services](#).²⁰ D'après le rapport de la Commission [relatif aux résultats de la consultation](#), 126 parties prenantes ont soumis leurs commentaires. Les représentants de différents segments du monde des entreprises constituaient 63 % des intervenants, plus d'un cinquième de ces derniers étaient des autorités publiques et 15 % se considéraient en tant que citoyens.²¹ 21 pays ont pris part à la consultation.²²

Dans l'ensemble, les parties prenantes ont estimé que le **système de notification actuel est insatisfaisant** (80 %); cette opinion était particulièrement partagée par les entreprises et les autorités publiques qui utilisent la procédure de notification. Les défauts notamment soulignés lors de la consultation incluaient un manque de clarté sur le type de dispositions nationales devant être notifiées dans le cadre de la procédure et un manque de transparence envers les parties prenantes qui ne sont pas directement impliquées dans la procédure. Les intervenants ont également mentionné d'autres faiblesses, comme l'absence de règles claires sur la réaction qu'un État membre doit avoir à réception du retour de la Commission ou de commentaires d'autres pays. Il a également été fait mention de l'absence de notification pour les projets de réglementations et du délai relativement court pour réagir et empêcher l'adoption d'une règle notifiée, le cas échéant. Les représentants des entreprises se sont montrés particulièrement inquiets quant au manque de sanction pour le non-respect de l'obligation de notification.

Près de 70 % des autorités publiques et 60 % des représentants des entreprises qui ont participé à la consultation se sont exprimés en faveur d'une action de l'Union en vue d'améliorer la procédure de notification. Les options de stratégies suivantes visant à **réformer le système existant** ont été largement soutenues:

- précision du champ d'application de l'obligation de notification (83 %) et des conséquences juridiques de la non-notification (79 %);
- amélioration de l'évaluation de proportionnalité menée par les États membres (74 %), notamment en ce qui concerne les conséquences sur le fonctionnement du marché intérieur et de la compétitivité dans les marchés des services;
- obligation de notifier les nouvelles dispositions (77 %); de nombreux intervenants ont qualifié d'exemple positif le système de notification des produits et de la société de l'information actuel;
- plus grande transparence, notamment envers les parties prenantes non institutionnelles (70 %);
- introduction d'une échéance précise pour la procédure (65 %).

Les intervenants ont également largement soutenu **l'extension du champ d'application de l'obligation de notification** à d'autres secteurs de la directive des services, avec notamment des: exigences liées aux autorisations préalables

²⁰ Voir section 5 du rapport de consultation.

²¹ Rapport de consultation, p.3.

²² La part la plus importante des contributions de diverses parties prenantes revient de loin à la Pologne, suivie du Portugal et de l'Allemagne. Pour davantage d'informations, voir le rapport de consultation, p.4.

d'accéder à un service ou de le fournir; exigences relatives aux activités multidisciplinaires; exigences relatives à la souscription d'une assurance de la responsabilité civile professionnelle et à l'existence de réglementations concernant les normes de services. Les entreprises se sont particulièrement exprimées en faveur d'une amélioration de la transparence et d'une extension du champ d'application de la notification, tandis que les autorités ont fortement appuyé les options de clarification et de rationalisation des procédures existantes. Toutefois, certains intervenants ont exprimé leurs inquiétudes quant à l'introduction de possibles limites dans l'évaluation de proportionnalité des États membres.

Relativement aux **questions de procédures**, 85 % des intervenants ont exprimé le besoin d'une plus grande clarté sur le type d'informations devant être soumises par l'autorité de notification. Dans la même lignée, près de 80 % ont indiqué souhaiter des règles plus claires sur le délai de réaction à une notification et la création d'un délai de réponse établi de l'État membre notifiant aux commentaires reçus. Une majorité semblait également en faveur d'un renforcement du rôle d'intervention de la Commission lors d'exigences disproportionnées de la part d'un État. La question d'introduire une **période de statu quo** (soit une pause dans la procédure législative nationale notifiée) après notification est demeurée délicate,²³ bien que de nombreux groupes d'intervenants aient exprimé le besoin d'une plus grande certitude dans ce domaine. Les avis ont davantage divergé à propos des possibles mécanismes de sanction en cas de défaut de notification.

Lors de la consultation, la Commission a demandé un retour concernant les **conséquences escomptées des options stratégiques à venir**. Dans l'ensemble, les parties prenantes s'attendaient à ce que ces conséquences soient positives, non seulement concernant la procédure de notification en elle-même et une approche des notifications plus systématique et informative, mais aussi pour le marché intérieur des services et le respect de la proportionnalité par les États membres. Plus d'un tiers des intervenants ont indiqué qu'une modification du système de notification aurait des conséquences sur les procédures nationales d'adoption législative. Les autorités publiques, en tant qu'acteur principal de la procédure de notification, ont également commenté les coûts et les conséquences administratives escomptés d'une modification de procédure. De manière générale, les intervenants n'ont envisagé aucune hausse importante des coûts, hormis pour l'extension du champ d'application de la procédure de notification.

5. Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne (CCE) a récemment évalué la mise en œuvre de la directive européenne des services dans un [rapport spécial 5/2016](#).²⁴ Le rapport confirme que le marché intérieur au sein de l'Union reste sous-exploité, comparativement aux progrès observables au sein du marché intérieur des biens. Il indique qu'une transposition tardive de la directive des services par 20 États membres ainsi qu'une sous-application des dispositions de la directive par la Commission européenne sont deux facteurs explicatifs importants de la persistance des obstacles aux échanges transfrontaliers des services. Inversement, le rapport salue le rôle d'assistance de la Commission auprès des autorités nationales lors de la phase de transposition ainsi que le soutien que cette dernière continue de prodiguer lors de la mise en œuvre.

La CCE a examiné de plus près la procédure d'évaluation mutuelle. Alors que cette approche s'est révélée être un exercice utile, désormais utilisé dans d'autres domaines, elle a également montré la **portée des obstacles subsistant à la libre circulation des services**. Le rapport note également que la Commission n'a pas toujours donné suite aux obstacles identifiés et semblait quelque peu réticente à la remise en question de la justification de proportionnalité avancée par plusieurs États afin de maintenir une restriction donnée. Il observe une attitude tout aussi prudente de la part de la Commission concernant l'engagement de procédures juridiques pour mauvaise ou non-application de la directive. Selon la CCE, un «manque de solidité de la base juridique»,²⁵ une formulation trop vague des dispositions de la directive ainsi que la longueur escomptée des procédures d'infraction pourraient expliquer le comportement de la Commission.

²³ Rapport de consultation, pp. 11 et 12.

²⁴ Le rapport intitulé «La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficace de la directive sur les services?» traite les questions suivantes: 1) «La Commission a-t-elle assuré un suivi et une évaluation adéquats de la mise en œuvre de la directive?» et 2) «La Commission a-t-elle suffisamment facilité et surveillé la mise en œuvre de la directive?», rapport spécial de la CCE, p. 12. En termes de méthodologie, les activités d'audit comprenaient une série d'entretiens avec les représentants de la Commission et de plusieurs organisations européennes, une analyse documentaire ainsi que des missions d'information dans sept États membres. Ces missions incluaient des visites des ministères, des chambres du commerce et d'associations de commerces et de consommateurs.

²⁵ Rapport spécial de la CCE, p. 13.

D'après le rapport, aucune **évaluation quantitative ex post adaptée** de la directive **n'a encore été menée**. Même si la Commission a effectué plusieurs estimations, dont une modélisation économétrique²⁶ avec une collecte de données pendant, par exemple, l'exercice d'évaluation mutuelle, l'absence de données adéquates relatives aux échanges transfrontaliers de services avant et après application de la directive ne permet pas d'évaluer ex post l'impact de la directive.²⁷

Le rapport se concentre également sur les outils spécifiques (comme les guichets uniques) prévus par la directive afin de faciliter la mise en œuvre, et notamment la **procédure de notification** mentionnée dans la présente note d'information. Le module de notification sous le système de l'IMI décrit à la section 1 ci-dessus a remplacé la communication par courrier électronique à partir de septembre 2013. La CCE indique qu'entre septembre 2013 et le 1^{er} juin 2015, les États membres ont envoyé 310 notifications via le système de l'IMI. Ce nombre semble relativement limité étant donné que l'IMI regroupe à la fois les États membres et les pays membres de l'EEE. En effet, pendant ce laps de temps, sept pays n'ont notifié aucune mesure tandis que chaque autre pays notifiait entre 1 et 73 dispositions.²⁸ Comparativement au nombre d'obstacles identifiés grâce à l'exercice d'évaluation mutuelle et aux vérifications de performance dans les secteurs spécifiques, le nombre de notifications est beaucoup plus faible.

Au cours des missions d'information, la CCE a également découvert que les administrations nationales consultées estimaient que le système de notification de l'IMI n'était pas très utile, notamment en raison de la charge de travail associée et du manque de clarté des notifications reçues. Le rapport rappelle que, contrairement aux produits, la directive des services n'octroie aucune «période de statu quo» de trois mois précédant l'application d'une mesure notifiée. Les autorités interrogées pour l'étude semblaient en faveur de l'instauration d'une période de statu quo.

Dans la conclusion de son analyse, la CCE formule un ensemble de suggestions pouvant soutenir ses **recommandations générales** à la Commission «de faire appliquer plus fermement la directive» et d'avoir davantage recours à la justice lorsque nécessaire. En ce qui concerne les notifications, la CCE demande l'adoption d'une période de statu quo et la création d'un site internet accessible à tous qui servirait de référentiel de toute mesure notifiée afin de permettre un meilleur accès et un «examen dans les délais» des parties intéressées.

Dans sa réponse au rapport, la Commission explique que pour régler le problème de manque de clarté des mesures notifiées, elle fournit déjà une traduction anglaise des notifications via le système de l'IMI. Elle rappelle également que, contrairement au système de notification des produits, la directive européenne des services n'exige aucune notification des projets de mesures. Par conséquent, la plupart des mesures notifiées sont en fait déjà applicables, et l'option qui s'offre à la Commission en cas de non-respect des règles est la procédure d'infraction. La possibilité d'intervenir au stade de projet serait «plus efficace».

La Commission rappelle également l'absence de sanctions visées par la directive en cas de non-notification. Cette approche est de nouveau moins stricte pour les produits, où une mesure non notifiée est *de facto* inapplicable.

Ces éléments constituent le sujet de l'analyse de la Commission au vu de la réforme de la procédure de notification en 2016. La Commission indique également envisager la création d'un site internet accessible au public regroupant les mesures notifiées ainsi que l'introduction d'une période de statu quo en tant que possibles options de réforme du système.

6. Conclusions

La directive européenne des services fournit un ensemble d'outils visant à faciliter le commerce des services au sein de l'Union et à lever ou éviter tout obstacle dans le marché intérieur. La procédure de notification visée dans les articles 15 et 39 de la directive impose aux États membres de notifier toute exigence nouvelle ou modifiée adoptée à l'échelle nationale afin que la Commission européenne et les autres États membres puissent évaluer et commenter ses possibles conséquences sur le commerce transfrontalier des services. De nombreuses évaluations de la procédure de notification existante ont montré qu'elle était inefficace dans le contrôle total de l'émergence de nouveaux obstacles dans les marchés des services de l'Union. Il suffit de noter que le nombre total de notifications de services effectuées par le biais du système de l'IMI est faible par rapport aux nombres de mesures notifiées sur le marché des

²⁶ Voir J. Monteagudo, A. Rutkowski et D. Lorenzani (2012). Une version mise à jour de l'étude initiale est disponible [ici](#).

²⁷ Rapport spécial de la CCE, p. 19.

²⁸ Ces découvertes renvoient à celles de la Commission européenne entre 2012 et 2014, comme le mentionne la section 2 ci-dessus.

produits et des services de la société de l'information. En outre, la procédure de notification des services ne garantit pas toujours que les nouvelles exigences nationales sont proportionnées, non discriminatoires et justifiées par des objectifs d'intérêt général. Certains acteurs institutionnels ont rapporté que les évaluations de proportionnalité fournies par les États membres pour justifier l'adoption d'une restriction donnée dans le secteur des services manquent parfois de diligence.

Plusieurs défauts de la procédure de notification actuelle dérivent de sa nature moins contraignante que celle de son équivalent pour les produits et services de la société de l'information. En effet, le manque d'obligation de notifier les projets de mesures et l'absence de clarté sur les mécanismes de sanction pour la non-notification, par exemple, contribuent à une incertitude juridique et à une mise en œuvre inefficace de cet aspect particulier de la directive européenne des services. De plus, l'incapacité des parties prenantes non institutionnelles de consulter et de commenter les mesures notifiées diminue les possibilités d'éviter de nouveaux obstacles potentiels dans un délai convenable.

Lors de la rédaction de la présente note d'information, la Commission continuait d'envisager de potentiels moyens d'améliorer la procédure existante en vue d'adopter une proposition de réforme en novembre 2016.

7. Autres sources d'information

EPRS (2014) [Évaluer le coût de la non-Europe, 2014-2019](#).

Mustilli, F. et Pelkmans, J., (2013), [Les obstacles aux marchés des services. Évaluer, tracer, comprendre et mesurer, rapport spécial du CEPS 77/2013](#).

Renntrop, T., (2007), [La directive des services? Qu'est ce qui change?](#), EIPASCOPE 2007/2, Institut européen d'administration publique.

Stelkens, U., Weiss, W. et Mirschberger, M., (2012), [La mise en œuvre de la directive européenne des services. Transposition, problèmes et stratégies](#), T.M.C. Asser Press, Springer.

Pour contacter l'unité «Cycle politique», veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en septembre 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)