

Position de la CES sur le Paquet sur les services du marché intérieur

Adoptée au Comité Exécutif des 13 et 14 juin 2017

Introduction

Le 10 janvier dernier, la Commission européenne a présenté un nouveau « paquet services », composé de propositions relatives à une carte électronique de services (règlement et directive), à la procédure de notification des services (directive) et au contrôle de proportionnalité (directive), ainsi que des orientations sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels (communication).

Position de la CES

Selon la Commission, ces propositions visent à améliorer la prestation de services transfrontières sur le marché intérieur. Mais elle est en faveur d'un marché intérieur équitable qui renforce le modèle social européen tout en garantissant et en respectant les droits des travailleurs et les conditions de travail décentes, la concurrence loyale, des services publics de qualité et la protection des consommateurs. La CES n'apporte ainsi son soutien qu'aux initiatives législatives prises au sein du marché intérieur qui respectent ces conditions.

Les propositions législatives telles que présentées dans ce paquet ne renforcent pas la dimension sociale du marché intérieur, bien au contraire. Elles ne permettront pas de garantir ni d'améliorer le respect des droits des travailleurs en Europe ni la lutte contre la fraude sociale.

Les effets de la proposition relative à la carte électronique européenne de services (*services e-card* en anglais) suscitent des inquiétudes sur le respect des obligations des entreprises et les droits des travailleurs. Cette proposition se contente de faciliter la prestation de services pour les sociétés, sans chercher à résoudre les problèmes sociaux du marché intérieur. Elle risque d'affaiblir les capacités des États membres en matière d'exécution de la loi et, ce faisant, de les dissuader de protéger les droits des travailleurs, les consommateurs et la qualité de service.

La carte électronique européenne de services nuira au principe de concurrence loyale en Europe. Elle favorisera les pratiques frauduleuses et l'émergence de sociétés boîtes aux lettres plutôt que l'instauration d'un marché intérieur équitable. En introduisant des éléments du principe du pays d'origine, en ravivant un débat de style « Bolkestein » et en persistant sur la voie de ce train de mesures, la Commission enverrait un message négatif aux travailleurs et citoyens européens, sur fond de hausse du populisme et de l'euroscepticisme. C'est pourquoi la CES invite les institutions européennes à le rejeter.

Ajoutons par ailleurs que les partenaires sociaux des secteurs de la construction, des services et des assurances ont manifesté d'importantes inquiétudes concernant les propositions législatives relatives à la carte électronique européenne de services, se demandant si elles pouvaient réellement permettre de renforcer le marché unique européen. Ils attirent l'attention sur l'introduction d'une « preuve d'assurance » standardisée, l'obligation des assureurs de fournir une synthèse des « antécédents » de leurs clients, le principe de retour vers le pays d'origine et la qualité de l'évaluation préliminaire des impacts. Leurs préoccupations n'ont toutefois pas été prises en compte et aucune consultation digne de ce nom n'a eu lieu.

La CES estime que cela va à l'encontre de la déclaration « Un nouveau départ pour le dialogue social », signée l'an dernier par les partenaires sociaux européens, la Commission européenne et la résidence, selon laquelle les partenaires sociaux devaient participer de façon importante et significative à l'élaboration des politiques européennes¹.

La proposition relative à l'amélioration de la **procédure de notification des services** a des conséquences importantes pour les processus démocratiques des États membres. Ceux-ci adoptent des réglementations dans le but de protéger l'intérêt public et non pas nécessairement de créer des obstacles. La Commission européenne doit impérativement réexaminer la nécessité d'introduire ce processus complexe de consultation et ce mécanisme d'alerte, et réévaluer leurs effets sur le processus législatif national. Aucune procédure de notification ne doit interrompre ou entraver les processus législatifs nationaux. C'est la raison pour laquelle cette proposition doit être rejetée.

Il relève de la compétence des États membres de décider du niveau de protection nécessaire et des instruments proportionnels indispensables pour y parvenir. La proposition relative au **contrôle de proportionnalité**, loin d'empêcher la création d'obstacles inutiles à la libre circulation des travailleurs et des services, créera au contraire des charges administratives supplémentaires et un flou juridique dans le processus législatif national. Ces charges supplémentaires pourraient à leur tour dissuader les États membres d'adopter des réglementations sociales qui pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir. La proposition telle qu'elle existe aujourd'hui ne permettra pas par conséquent d'atteindre son objectif initial, et la CES appelle donc les institutions européennes à la rejeter.

Vers un marché intérieur équitable

La Commission doit aujourd'hui éviter de lancer des initiatives ne visant qu'à faciliter la prestation de services pour les entreprises sans chercher à résoudre les problèmes sociaux du marché intérieur. L'approche de « l'économie sociale de marché » doit être remise au cœur de l'Union européenne et de son marché intérieur. Si elle rejette les propositions du train de mesures relatif aux services, la CES reste toutefois favorable à un débat sur les règles et principes applicables à la création d'un marché intérieur équitable.

Evaluation approfondie

La carte électronique européenne de services

Si la proposition relative à la carte électronique vise à réduire les obstacles administratifs auxquels se heurtent les entreprises fournissant des services transfrontières, son incidence sur le respect des obligations des entreprises et des droits des travailleurs soulève toutefois quelques préoccupations. Les éléments suivants de la proposition auront pour effet, selon la CES, une baisse de la supervision et de la qualité des contrôles et des inspections pour l'État membre d'accueil, ce qui aura des répercussions sur le respect des droits et des devoirs :

Délais courts pour l'examen des demandes

La proposition prévoit des délais courts pour l'examen des demandes et la prise de décision. Pour la prestation temporaire de services : une semaine pour l'État membre d'origine et deux semaines pour l'État membre d'accueil. Si ce dernier ne répond pas dans les délais, la carte électronique pourra être délivrée automatiquement par les autorités de l'État membre d'origine.

¹ Déclaration conjointe « Un nouveau départ pour le dialogue social » signée le 27 juin 2016 par M. Valdis Dombrovskis, vice-président pour l'Euro et le Dialogue social ; Mme Marianne Thyssen, commissaire européenne pour l'Emploi, les Affaires sociales, les Compétences et la Mobilité des travailleurs ; les partenaires sociaux européens interprofessionnels (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) et la présidence néerlandaise du Conseil de l'Union européenne. Disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=fr>.

Pour l'ouverture de succursales et d'agences : une semaine pour l'État membre d'origine et quatre semaines pour l'État membre d'accueil. La CES doute de l'aptitude et de la capacité des États membres à examiner les demandes de carte électronique dans des délais aussi courts.

Le système d'information du marché intérieur (IMI), créé en 2007, est le principal outil numérique de communication entre les États membres. Un rapport spécial de la Cour des comptes européenne a toutefois souligné que les autorités publiques des États membres jugent ce système inutile et inefficace et se plaignent notamment du manque de qualité et de rapidité des échanges d'informations². La CES est donc préoccupée par l'efficacité des communications entre États membres compte tenu de la mauvaise qualité et de la lenteur actuelles des échanges d'information au sein du système IMI et des courts délais de délivrance d'une carte électronique.

Dans le même temps, notons que plusieurs États membres ont créé des systèmes électroniques de vérification (cartes d'identité sociales ou systèmes alternatifs) ou sont en train de le faire. La carte électronique européenne de services proposée ne complète en aucun cas les systèmes nationaux. Cette double structure (une carte européenne et une carte nationale) entraînera donc inévitablement un conflit d'intérêts extrêmement problématique.

Validité à durée indéterminée

Une fois délivrée, la carte électronique est valable jusqu'à sa suspension ou sa révocation. Cette durée indéterminée ne reflète pas l'évolution rapide des activités commerciales, ni le fait que les informations communiquées au début peuvent rapidement s'avérer obsolètes.

Principe « une fois pour toutes » et respect du devoir de mise à jour des informations

Si la proposition ne porte pas atteinte au respect des obligations relatives au détachement, à l'exécution de vérifications, d'inspections et d'enquêtes au cours de la prestation de services, elle interdit toutefois aux États membres de demander des renseignements déjà contenus dans la carte électronique. Les entreprises seront obligées de mettre à jour les informations y figurant, mais la proposition ne donne aucune indication sur la façon dont les États membres d'origine peuvent veiller à l'exécution de ce devoir. Par conséquent, même en cas de modification d'informations importantes sur les activités économiques réelles d'une entreprise, il n'existe aucun mécanisme forçant les entreprises à mettre à jour leurs informations. Il n'est pas précisé clairement si les services de contrôle de l'État membre d'accueil seront en position de demander la mise à jour des informations obsolètes renseignées sur la carte électronique. De cette façon, le principe « une fois pour toutes » peut exacerber les problèmes existants à l'échelle nationale en matière d'application.

Révocation et suspension de la carte électronique européenne de services

La procédure de révocation de la carte électronique en cas de fraude est peu pratique, puisqu'elle suppose un long processus juridique et, dans le cas des prestations temporaires de services, relève de la compétence des autorités de l'État membre d'origine. Par ailleurs, la liste de conditions préalables (raisons) à la suspension et à la révocation de la carte électronique est exhaustive, excluant ainsi d'autres justifications pouvant survenir à l'avenir. La proposition ne contient aucune information claire sur la validité de la carte électronique en cas de litige sur la révocation ou la suspension. Elle ne contient pas non plus de dispositions sur d'éventuelles sanctions imposées par les États membres aux prestataires de services s'étant rendus coupables de fraude et dont les cartes électroniques ont été révoquées.

² Cour des comptes européenne. 2016. Rapport spécial n° 5, « La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficace de la directive des services ? ». Disponible à l'adresse : http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_05/SR_SERVICES_FR.pdf. p. 24-26.

Manque d'informations sur les modalités pratiques de la carte électronique

La Commission se réserve la compétence d'adopter un large éventail de mesures d'exécution en matière de gestion et de traitement des demandes, ainsi qu'en matière de traitement des suspensions, des révocations, des mises à jour et des annulations des cartes électroniques. Ces règles seront fixées ultérieurement, sans garantie de consultation des partenaires sociaux.

Harmonisation du modèle d'assurance responsabilité professionnelle

La proposition vise à obliger les assureurs, ainsi que les organes désignés comme prestataires d'une assurance obligatoire par un État membre d'origine, à fournir à leurs clients une description harmonisée des principaux éléments du régime d'assurance, prenant la forme d'un certificat d'assurance. Les syndicats du secteur de la finance ont avancé qu'il était difficile de normaliser les informations principales entre les pays de l'Union européenne et d'imposer un modèle unique des documents d'assurance, y compris les rapports sur les déclarations de sinistre des clients, car cela pouvait entraîner l'omission d'informations cruciales et avoir des répercussions sur la qualité des mécanismes d'assurance en Europe.

Conséquences sur le règlement relatif au détachement des travailleurs

La proposition contredit les dispositions en vigueur de la directive d'exécution 2014/67/UE, en particulier celles sur la présentation d'une déclaration de notification préalable à l'État membre d'accueil avant le début du détachement. Elle donne aux États membres d'accueil trois possibilités concernant la déclaration de notification préalable sur le détachement :

- a) ne rien changer : le titulaire de la carte électronique présente sa déclaration de notification préalable à l'État membre d'accueil dans le respect de la législation nationale d'application de l'article 9 de la directive d'exécution ;
- b) utiliser le système IMI pour diriger les prestataires de services vers le site Internet décrivant les procédures nationales de présentation de la déclaration de notification préalable ;
- c) autoriser la présentation de la déclaration de notification préalable via le système IMI dans l'État membre d'origine tout en gardant le contrôle sur les exigences relatives au contenu de ladite déclaration.

Si cette initiative ne modifie ni le processus ni les conditions relatives à la déclaration de notification préalable, qui demeurent sous le contrôle total de l'État membre d'accueil, la proposition introduit toutefois la possibilité pour celui-ci d'associer les procédures relatives à la carte électronique au respect des obligations de détachement. La CES juge inutile l'option de présentation de la déclaration de notification préalable via le système IMI. Aucun raisonnement n'est mis en avant pour justifier les modifications proposées. L'abandon des principes communs et uniformes relatifs à la présentation de déclarations de notification préalable directement à l'État membre d'accueil tels que prévus par la directive d'exécution créera davantage de confusion et un flou juridique, tant pour les prestataires de services que pour l'administration publique. Par ailleurs, la création d'une autorité de coordination à côté du système actuel de guichet unique crée une bureaucratie supplémentaire et inutile.

Amélioration de la procédure de notification des services

La CES est préoccupée par le fait qu'une consultation s'étalant sur trois mois suivie d'une période d'alerte de la même durée puisse gravement contrevenir, voire nuire, à la procédure législative au sein des États membres. Une proposition ou un projet de loi est susceptible de connaître de nombreux changements au cours du processus législatif à l'échelle nationale. En cas de modification du projet ou de la proposition de loi, l'État membre doit à nouveau en informer la Commission et reprendre le processus de consultation depuis le début.

Afin d'éviter d'avoir à informer la Commission de la moindre modification pendant les discussions au niveau national, les États membres devront « geler » le processus législatif pendant la période de consultation, ce qui ne fera que prolonger pour une période allant de trois à cinq mois tous les processus législatifs nationaux relatifs aux nouvelles règles applicables aux services.

La Commission aura l'occasion d'évaluer et d'influencer les propositions et projets de loi avant les partenaires sociaux nationaux et les législateurs. Les ressources administratives et le temps investis dans le volet consultatif de la procédure de notification ne permettront par conséquent pas d'améliorer le processus de définition des règles, mais seront au contraire à l'origine de fardeaux administratifs supplémentaires et de perturbations dans le processus de discussion au niveau national. Par ailleurs, dans les pays ayant mis en place un système spécifique de normalisation applicable aux professions et qualifications impliquant les partenaires sociaux et les organisations professionnelles, la proposition peut nuire aux modèles ayant porté leurs fruits. Enfin, un dernier aspect potentiellement dangereux concerne la suspension des négociations et mesures sectorielles.

Pour atteindre l'objectif visant à assurer une bonne discipline en matière de notification, il suffirait de mettre en place une simple procédure d'information *ex ante*, dans le cadre de laquelle les États membres informeraient la Commission de leur intention d'adopter une législation spécifique. La proposition devrait également préciser que la participation des partenaires sociaux et organisations professionnelles est assurée dans les situations où les normes relatives aux professions et aux qualifications sont établies par eux ou avec leur aide. Les gouvernements des États membres ne doivent pas se servir de la procédure de notification comme prétexte pour éviter de consulter ou de tenir suffisamment compte du point de vue des partenaires sociaux. Ces derniers devraient participer à l'ensemble des discussions et contribuer aux modifications ultérieures de la proposition en cas d'objections ou d'observations de la Commission.

Évaluation nationale de la proportionnalité des nouvelles règles relatives aux services professionnels

La façon dont la proposition est formulée ne permet pas de déterminer si ce contrôle de proportionnalité ne s'applique qu'aux projets et propositions de loi, ou s'il concerne également les légers amendements apportés aux dispositions législatives en vigueur. On ignore à quel moment le contrôle de proportionnalité doit être effectué et par quelles autorités publiques (institutions publiques chargées de l'élaboration des projets de lois et/ou législateur ou création d'instances d'examen nationales spécialisées). La proposition n'indique pas clairement comment la réalisation du contrôle de proportionnalité, suivie de la notification de ses conclusions à la Commission et de l'évaluation des observations des autres États membres, se conjuguera en pratique avec le processus législatif en cours à l'échelle nationale.

De plus, en légiférant sur les critères relatifs au contrôle de proportionnalité, la proposition restreint les possibilités d'application par les États membres des futures décisions de la CJUE sur le principe de proportionnalité. Elle ne contient par ailleurs aucune clause dérogatoire ou disposition spécifique aux professions réglementées particulièrement « sensibles », alors que, dans la pratique, la jurisprudence de la CJUE a toujours été plus indulgente envers certaines professions comme dans le secteur de la santé. Les professions de la santé et du social devraient donc être intégralement exclues de la Directive. De plus, l'obligation d'effectuer des contrôles de proportionnalité, associée aux contraintes imposées par la procédure de notification, pourrait considérablement ralentir les processus législatifs nationaux et laisser ainsi moins de place à la discussion au niveau national entre les parties prenantes concernées par le processus législatif. Enfin, la proposition porterait atteinte aux réglementations nationales sur les qualifications.

La proposition prévoit l'obligation d'informer les parties prenantes concernées avant l'introduction de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires et de leur donner l'occasion de faire valoir leur point de vue. Elle n'impose pas toutefois de consulter les organisations professionnelles et partenaires sociaux dans les cas où ils sont chargés de la réglementation des professions ou étroitement impliqués dans le processus. La CES s'inquiète des effets du contrôle de proportionnalité sur les systèmes dans lesquels la réglementation des professions est effectuée avec la participation directe des partenaires sociaux et organisations professionnelles. L'objectif visant à prévenir les procédures d'infraction peut être atteint de façon plus proportionnée en émettant une recommandation comportant des consignes pratiques et détaillées à l'intention des États membres.