



LIVRE NOIR 2

Les obstacles
sur le marché
intérieur.



Ministerstwo Rozwoju,
Pracy i Technologii

Jarosław Gowin

Ministre du Développement, du Travail et de la Technologie

Mesdames et Messieurs,

Il y a plus d'un an, qu'en janvier 2020, sur la base des informations que vous nous avez fournies, nous avons publié le Livre noir des barrières au marché intérieur.

Dès lors, nous avons utilisé les conclusions du Livre noir lors de discussions avec la Commission européenne ainsi que lors de réunions bilatérales avec d'autres États membres. En effet, nous sommes conscients à quel point il est important pour les entrepreneurs polonais de pouvoir profiter des libertés garanties par le Traité.

Les cas décrits dans le Livre noir nous ont permis de montrer à nos interlocuteurs que la pleine mise en oeuvre des droits des entrepreneurs dans l'UE demande encore beaucoup de travail, tant de la part de la Commission européenne en tant que „La Gardienne des Traités” et de la part des États membres individuels.

Malgré une situation aussi difficile et exceptionnelle qui prévalait sur le marché intérieur en 2020, en raison de la pandémie de Covid-19, nous avons décidé de publier la deuxième édition du Livre noir. La pandémie a clairement démontré à quel point le fonctionnement efficace du marché intérieur est important pour l'ensemble de l'économie de l'UE. Actuellement, il existe encore des restrictions sévères – bien que temporaires – liées à Covid-19. Cependant, nous devons penser non seulement à la suppression de ces restrictions, mais surtout à l'approfondissement et à l'amélioration du marché unique comme l'un des moyens de sortir de la crise actuelle.

Le marché unique est l'une des plus grandes réalisations de l'UE et est d'une grande valeur, en particulier face à la concurrence sur le marché mondial. Son fonctionnement harmonieux et non perturbé est encore plus important pour les pays européens face à la pandémie. La solidarité nécessaire à ce stade signifie aussi travailler ensemble pour reconstruire le marché unique.

Cette deuxième édition du Livre noir vise à atteindre cet objectif qui, nous l'espérons, soutiendra le débat européen sur les obstacles liés aux activités transfrontalières des entrepreneurs de l'UE. Nous voulons sensibiliser nos interlocuteurs aux barrières susmentionnées, afin que la compréhension de leur nocivité incite nos partenaires européens à les éliminer.

Dans cette discussion, nous comptons également sur votre voix en tant qu'entrepreneurs polonais et sur vos remarques, commentaires et informations complémentaires sur les obstacles. Votre voix et votre soutien soulignent l'importance de la conclusion tirée du Livre noir: un marché efficace est un marché sans barrières internes.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux,

Jarosław Gowin

Table des matières

INTRODUCTION	4
CE QUI A CHANGÉ	5
TRANSPORT	11
1. Problèmes des transporteurs polonais	11
2. Obligation de marquage spécial de tous les camions et autocars	12
3. Limitation de la durée de stationnement pour les chauffeurs de camions	13
4. Difficultés pour les conducteurs d'autres États membres, liées au Covid-19	13
DÉLÉGATION / SERVICES	15
5. Limites du détachement de travailleurs ressortissants de pays tiers	15
6. Problèmes liés au « détachement en chaîne »	16
7. Problèmes liés aux services temporaires transfrontaliers	16
8. Activité des institutions chargées de la coordination des systèmes de sécurité sociale	17
9. Limitations des possibilités d'hébergement des travailleurs migrants dans certaines communes du pays X	18
10. Sanctions excessives pour les infractions liées au détachement	19
11. Problèmes liés au montant de l'assurance exigée pour les moniteurs de ski	20
EXERCICE DE LA PROFESSION / RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS	21
12. Exigences linguistiques pour l'exercice de la profession	21
13. Guide de montagne	21
QUESTIONS FINANCIÈRES/BANCAIRES/APPELS D'OFFRES	23
14. Obligation pour les entreprises étrangères d'ouvrir des comptes bancaires à des fins	23
15. Absence de garantie du traitement égal avec les autres participants d'un appel d'offres en raison de problèmes techniques	24
CERTIFICATION/CONDITIONS SUPPLÉMENTAIRES RELATIVES AUX PRODUITS	25
16. Nuisances liées à la certification selon la norme nationale	25
17. Nouvelle législation relative aux produits de construction	25
18. Nouvelles règles d'étiquetage des emballages	25
SECTEUR AGRICOLE	27
19. Travaux législatifs pour augmenter la part de l'alimentation domestique	27
20. Tentative de protection de l'agriculture nationale face à la crise de la pandémie de COVID-19.	27
SYNTHÈSE	28

Introduction



Pendant l'année qui s'est écoulée depuis la publication du premier Livre noir, le marché intérieur a subi de fortes pressions liées à la pandémie COVID-19. En 2020, le PIB européen va diminuer d'environ 7,4 %, pour aboutir à un résultat inférieur à celui affiché pendant la crise financière mondiale de 2009.

La crise actuelle fait intensifier la tendance à appliquer les mesures protectionnistes, étant donné que la pandémie a un impact économique sur les producteurs et les prestataires de services nationaux.

Les « anciens » obstacles n'ont pas disparu, mais de nouveaux ont commencé à apparaître ayant, en principe, un caractère temporaire et lié à la pandémie. Certains États membres ont, par exemple, mis en place des restrictions sur les frontières intérieures en mettant parfois en péril les chaînes d'approvisionnement dans toute l'UE. De nombreuses autres restrictions favorisant les entrepreneurs nationaux ont été déployées afin de protéger les marchés nationaux. Cette solution est visible notamment dans le secteur agroalimentaire. La situation pandémique a montré clairement combien il est important que le marché intérieur fonctionne correctement et combien il reste à faire pour que les libertés fondamentales, notamment la libre prestation de services et la libre circulation des marchandises, puissent être exercées en toute liberté.

D'autre part, le début de 2021 fut marqué par le choc lié au Brexit dont les conséquences ont entraîné d'énormes difficultés logistiques, administratives et réglementaires. Ceci a révélé ce que le marché intérieur et la possibilité de libre-échange signifient en pratique, et quelles pertes risquent de se produire si cette idée est abandonnée.

Dans le deuxième Livre noir, comme dans le premier, nous présentons des exemples d'obstacles qui entravent l'activité transfrontalière des entrepreneurs polonais sur le marché européen. La plupart des cas décrits nous ont été signalés directement par les entrepreneurs. Comme précédemment, nous pouvons conclure que les obstacles sont de nature différente, souvent complexe, ce qui rend difficile leur suppression. Les descriptions de cas particuliers ont été rendues anonymes comme dans le premier Livre noir. Toutefois il est à noter que les problèmes identifiés dans le Livre sont soulevés dans le cadre de contacts bilatéraux et d'entretiens avec les représentants de la Commission européenne.

Beaucoup de choses ont également changé récemment au niveau de l'UE. De nouveaux arrêts importants de la Cour de justice de l'UE, de nouvelles règles sur le détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services, et de nouvelles initiatives ont vu le jour. Nous présentons ci-dessous des informations concises à ce sujet.

¹ [Cliquez sur le lien](#), pour lire Rapport élaboré par le Département thématique des politiques économiques, scientifiques et de la qualité de la vie (Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies) du Parlement Européen à la demande de la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement Européen : The impact of COVID-19 on the Internal Market, page 17

Ce qui a changé



ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UE EN MATIÈRE D'OBSTACLES

Malgré le nombre croissant de textes de droit dérivé définissant les règles d'exercice de l'activité commerciale transfrontalière, la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE reste importante pour la définition des droits et des obligations des entrepreneurs. La Cour de justice de l'UE interprète le droit communautaire en prenant en compte la nécessité d'éviter les divergences dans son application. Alors que le droit dérivé, c'est-à-dire notamment les directives et les règlements, devient de plus en plus détaillé, les arrêts de la Cour de justice de l'UE apportent souvent des éclaircissements sur l'application des principes fondamentaux du droit communautaire, tels que le principe de proportionnalité.

À cet égard, la procédure dite de renvoi préjudiciel revêt une importance particulière. Elle permet à une juridiction nationale statuant en vertu du droit communautaire de saisir la Cour de justice de l'UE pour clarifier les doutes. L'interprétation donnée par la Cour de justice devient contraignante non seulement pour la juridiction ayant posé la question mais aussi pour les autres juridictions nationales confrontées à un problème identique ou très similaire. Il est important de noter que sont autorisés à participer à la procédure ouverte de-

vant la Cour de justice de l'UE tous les participants impliqués dans la procédure menée devant la juridiction nationale, les États membres et les institutions européennes. Ainsi, les questions préjudicielles, souvent posées par des juridictions nationales de première instance, ont donné lieu à un grand nombre de principes les plus importants du droit communautaire. Les arrêts de la Cour de justice de l'UE ont *de fait* la valeur de précédent dans la loi communautaire ; en conséquence, leur connaissance peut aider à faire valoir les droits découlant des libertés fondamentales du marché intérieur. Cela s'applique, bien sûr, aussi aux entreprises qui cherchent à défendre leurs droits devant les tribunaux des États membres.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'UE sur les obstacles empêchant les entreprises de bénéficier des libertés du marché intérieur est, par nature, fragmentée, car elle dépend du recours à la procédure de renvoi préjudiciel par la juridiction nationale. Toutefois, au cours de quelques dernières années également, la Cour de justice de l'UE s'est prononcée sur plusieurs questions importantes.

Grâce, entre autres, à l'activité des tribunaux autrichiens, son attention s'est focalisée sur le problème de la liberté abusive de certains États membres de déterminer des pénalités, des sanctions et des garanties en matière de

détachement de travailleurs. Les États qui ont adopté ce type de législation l'ont justifiée par la nécessité de lutter contre les fraudes et de prévenir les abus. Ils ont donc agi dans le cadre laissé à leur discrétion mais dans lequel, comme l'a souligné la Cour de justice de l'UE, ils restent liés par le principe de proportionnalité.

Dans l'affaire C-33/17 *Čepelnik*² la Cour de justice de l'UE a déclaré incompatible avec la libre prestation des services prévue par le traité (article 56 TFUE et suivants) la législation autrichienne qui d'une part imposait à un donneur d'ordre national profitant des services d'un entrepreneur ressortissant d'un autre État membre de retenir une partie de la rémunération du contractant pour les services effectués, et d'autre part obligeait le donneur d'ordre à constituer une caution pour la rémunération restante. La caution était destinée à garantir une éventuelle pénalité pour violation de la législation du travail du pays d'accueil. Il est important de noter que la Cour de justice de l'UE a elle-même évalué la proportionnalité des restrictions mises en place, concluant qu'elles excèdent le cadre nécessaire pour atteindre les objectifs de protection des travailleurs, de lutte contre la fraude et de prévention des abus.

Dans les affaires jointes C-64/18, C-140/18, C-146/18 et C-148/18 *Maksimovic i in.*³ La Cour de justice de l'UE a apprécié l'admissibilité de sanctions particulièrement sévères imposées en cas de manquement aux obligations formelles lors du détachement de travailleurs en Autriche en les référant à la libre prestation des services. La Cour de justice de l'UE a jugé incompatibles avec le droit communautaire les sanctions nationales, qui, entre autres, ne peuvent être inférieures à un montant prévu par la loi, sont appliquées de façon cumulative à chaque employé et, à défaut de paiement, peuvent être

converties en peine d'emprisonnement. La Cour de justice de l'UE a fait clairement savoir que ce type de réglementation excède le cadre nécessaire pour assurer le respect des obligations administratives dans le domaine du droit du travail et pour atteindre les objectifs visés de protection des droits des travailleurs.

L'arrêt susmentionné a orienté la position de la Cour sur une question extrêmement importante, sans pourtant dissiper tous les doutes liés à l'imposition de sanctions par l'État d'accueil à un entrepreneur d'un autre pays de l'UE. Pour cette raison, d'autres demandes de renvoi préjudiciel devant la Cour de justice sont actuellement en attente d'une décision, visant à lever les doutes restants, notamment relatifs à la proportionnalité des sanctions imposées par la législation autrichienne aux entreprises étrangères qui détachent des travailleurs : C-219/20 *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld and Österreichische Gesundheitskasse*⁴ (sur la proportionnalité de la prolongation du délai de prescription des sanctions imposées pour des violations des droits des travailleurs) et C-205/20 *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*⁵ (concernant l'application directe de l'exigence de proportionnalité des sanctions prévue à l'article 20 de la directive 2014/67/UE, ainsi que l'obligation pour les tribunaux et les autorités administratives d'interpréter la législation nationale en plus des critères de proportionnalité des sanctions pour les infractions liées au détachement des travailleurs).

²[Cliquez sur le lien](#), pour lire Arrêt de la Cour du 13 novembre 2018 *Čepelnik* d.o.o. contre Michael Vavti, C-33/17

³[Cliquez sur le lien](#), pour lire Arrêt de la Cour du 12 septembre 2019 *Zoran Maksimovic* e.a. contre *Bezirkshauptmannschaft Murtal* et *Finanzpolizei*, dans les affaires jointes C-64/18, C-140/18, C-146/18 et C-148/18

⁴[Cliquez sur le lien](#), pour lire Affaire pendante, documentation disponible sur le site Internet de la Cour de justice de l'UE

⁵[Cliquez sur le lien](#), pour lire Affaire pendante, documentation disponible sur le site Internet de la Cour de justice de l'UE



Étant donné que le problème de l'application de sanctions excessivement sévères aux entrepreneurs transfrontaliers persiste, l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-205/20 et le développement d'une jurisprudence cohérente s'annoncent comme particulièrement importants. Eu égard à l'intérêt des entrepreneurs polonais, le gouvernement de la République de Pologne a participé à la procédure écrite dans cette affaire et a présenté sa position, selon laquelle l'article 20 de la directive 2014/67/UE instaurant l'exigence de proportionnalité des sanctions ne remplit pas les conditions d'une application directe, tandis que, dans le cas où une interprétation pro-UE des dispositions nationales établissant les sanctions ne peut être appliquée, la juridiction nationale devrait s'abstenir de les appliquer. L'arrêt de la Cour dans cette affaire sera probablement rendu fin 2021 ou début 2022. Nous espérons que l'arrêt de la Cour garantira l'application effective du principe de proportionnalité des sanctions.

Une autre question fondamentale qui doit être clarifiée par la Cour est le problème de la qualification des activités transfrontalières d'un opérateur par les autorités de l'État d'accueil. Bien que la jurisprudence de la Cour fournisse déjà des indications quant à la distinction entre la libre

prestation de services consistant en des activités temporaires et occasionnelles et la liberté d'établissement relative à une activité permanente, la pratique montre pourtant que cette question est toujours contestée. Il est évident que la qualification de l'activité d'un opérateur étranger comme permanente implique des obligations et des exigences beaucoup plus larges. Il est à espérer que la Cour clarifiera ce point en réponse à la nouvelle demande de renvoi préjudiciel, dans l'affaire C-502/20 *Institut des Experts en Automobiles*⁶.

Des indications importantes sont déjà fournies par l'arrêt d'octobre 2020 rendu dans l'affaire C-66/18 *Komisja przeciwko Węgrom*⁷, dans lequel la Cour de justice de l'UE a adopté une interprétation large de la notion d'activité économique. En examinant cette affaire la Cour a mis l'accent sur l'exercice des droits relatifs à la libre prestation de services consacrés par l'article 16 de la directive « Services » (directive 2006/123/CE). En effet, la Cour de justice de l'UE a jugé qu'il n'était pas nécessaire de mener une activité effective et réelle dans le pays d'établissement.

⁶ [Cliquez sur le lien](#) pour lire Affaire pendante, documentation disponible sur le site Internet de la Cour de justice de l'UE

⁷ [Cliquez sur le lien](#) pour lire Arrêt de la Cour du 6 octobre 2020 Commission contre Hongrie, C-66/18

PAQUET MOBILITÉ

Le 31 juillet 2020, trois textes législatifs de l'UE constituant le « Paquet Mobilité I » (directive (UE) 2020/1057 du PE et du Conseil, règlement (UE) 2020/1054 du PE et du Conseil, règlement (UE) 2020/1055 du PE et du Conseil) ont été publiés au Journal officiel de l'UE. Pendant toutes les années de travail sur la réforme de la législation du transport routier dans l'UE, le gouvernement polonais faisait des efforts pour s'opposer aux tendances protectionnistes de certains États membres et pour assurer le bon fonctionnement du marché des services de transport dans l'UE. Malheureusement, les solutions élaborées sur le forum de l'UE sont non seulement défavorables à l'égard des entrepreneurs de transport polonais, mais aussi, selon le gouvernement de la République de Pologne, incompatibles, à de nombreux égards, avec le droit de l'UE.

Sont considérées comme particulièrement négatives : les solutions discriminatoires fondées sur la division des opérations en celles soumises au détachement (commerce croisé et cabotage) et celles exclues des règles de détachement (opérations bilatérales et transit), le retour obligatoire du véhicule dans le pays d'établissement, et l'introduction de restrictions à la réalisation des opérations de commerce croisé et de cabotage. Le fait de ne pas donner aux conducteurs la liberté de choisir le lieu de retour pour prendre leurs périodes de repos et l'interdiction de prendre des périodes de repos hebdomadaires régulières dans les véhicules sans remédier au manque d'infrastructures adéquates dans l'UE doivent également être considérés comme préjudiciables. L'incapaci-

té de garantir des conditions de concurrence équitables entre les transporteurs de l'UE et ceux des pays tiers est également particulièrement problématique parce que ces derniers ne seront pas soumis aux dispositions restrictives du droit communautaire. L'augmentation du nombre de trajets à vide qu'entraînera la nouvelle législation se traduira également par une hausse significative des émissions de dioxyde de carbone, en contradiction flagrante avec les objectifs climatiques de l'UE. Une étude publiée par la Commission européenne en février 2021⁸ a montré que la mise en œuvre de la législation adoptée, en particulier celle relative à l'obligation régulière de retourner au siège, ferait augmenter les émissions de CO₂ de 3,3 millions de tonnes.

Compte tenu de ces réserves, le gouvernement polonais a décidé de saisir la Cour de justice de l'UE pour demander l'annulation de certaines dispositions des actes législatifs de l'UE faisant partie du paquet « Mobilité ». La plainte a été déposée en octobre 2020 et est actuellement en cours d'examen par la Cour. Des plaintes individuelles ont également été déposées par la Bulgarie, Chypre, la Hongrie, la Lituanie, Malte et la Roumanie.

DÉTACHEMENT DE TRAVAILLEURS

Le sujet du détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services reste toujours extrêmement important et problématique en raison de la complexité croissante des règles applicables. En 2020, l'Autorité européenne du travail (AET), qui doit prendre

⁸ [Cliquez sur le lien](#) pour lire l'étude



en charge la plupart des questions liées au détachement, en particulier la fourniture d'informations complètes aux entreprises, a commencé son activité.

En conséquence, le Comité d'experts en matière de détachement de travailleurs, qui fonctionne depuis 2009, sera supprimé. La Commission européenne restera responsable des questions relatives à l'interprétation et à la bonne application du droit européen dans ce domaine, bien qu'aucune information n'ait pour l'instant fournie quant à la forme sous laquelle les travaux précédemment menés conjointement par la Commission européenne et les États membres au sein du Comité se poursuivront.

Compte tenu de l'importance de la question du détachement des travailleurs pour les entrepreneurs polonais, les représentants de la Pologne au Conseil d'administration de l'AET sont favorables à la création d'un groupe dédié à cette thématique (non envisagé jusqu'à présent par l'AET), qui devrait également comprendre des représentants de la Commission européenne. Nous consi-

dérons que ce groupe devrait accorder une attention égale aux droits des travailleurs et aux droits des opérateurs qui profitent de la possibilité de prestation transfrontière de services.

INITIATIVES AU NIVEAU DE L'UE

Le 10 mars 2020, la Commission européenne a publié un paquet d'initiatives qui comprennent entre autres la *Communication « Recenser et identifier les obstacles au marché unique »* (COM(2020)93)⁹ et la *Communication « Plan d'action à long terme visant à mieux mettre en œuvre et faire respecter les règles du marché unique »* (COM(2020)94)¹⁰. La première communication présente les obstacles les plus courants et les raisons qui les motivent. Elle montre que ces obstacles sont de nature non seulement réglementaire ou administrative, mais aussi pratique. Les opérateurs sont souvent confrontés à plusieurs contraintes en même temps lorsqu'ils opèrent au-delà des frontières de l'UE. La deuxième communication expose toute une série de mesures à prendre visant à mieux mettre en œuvre et à faire respecter les règles du marché unique dans l'ensemble de l'Union européenne.

⁹ [Cliquez sur le lien](#) pour lire Communication de la Commission

¹⁰ [Cliquez sur le lien](#) pour lire Communication de la Commission

Dans les communications susmentionnées, la Commission européenne a annoncé la création d'une task-force chargée du respect des règles du marché unique : la SMET (Single Market Enforcement Task-Force). La SMET est un corps composé de représentants des États membres et de la Commission, chargé notamment de :

- évaluer la situation en matière de respect, dans le droit national, des règles du marché unique,
- accorder la priorité aux obstacles les plus pressants (les plus graves),
- examiner les questions horizontales relatives à l'application des dispositions et de suivre la mise en œuvre de la Communication portant sur le plan d'action.

Pendant presque un an, jusqu'à avril 2021, les travaux de la SMET se concentraient sur les questions d'organisation et de pandémie, qui, bien que très importantes, ne sont pas et ne devraient pas être les seules tâches de la SMET. Compte tenu des déclarations de la Commission européenne et des attentes des États membres, les travaux de ce groupe devraient s'accélérer dans un avenir proche et la SMET devrait s'avérer être un forum capable d'apporter des solutions rapides et efficaces.

Le 21 septembre 2020, le Conseil a adopté des Conclusions – *Un marché unique approfondi en vue d'une reprise forte et d'une Europe compétitive et durable*¹¹. Les États membres ont été invités à mieux mettre en œuvre et à faire respecter les règles du marché unique et à éliminer les obstacles au commerce transfrontalier de l'UE. Le Conseil a appelé à simplifier et à numériser les procédures administratives et l'accès aux mar-

chés publics. Lors du Conseil européen extraordinaire des 1er et 2 octobre 2020, les dirigeants de l'UE ont souligné la nécessité de revenir dès que possible au fonctionnement normal du marché unique. Ils ont approuvé les conclusions du Conseil du 21 septembre 2020 et ont demandé, entre autres, de mettre en œuvre et de faire respecter strictement les règles du marché unique et de supprimer les obstacles injustifiés qui subsistent, en particulier dans le domaine des services.



Toutefois, ni le plan de travail précédent de la Commission européenne, ni le plan actuel ne proposent d'actions spécifiques et n'annoncent les travaux sur des projets législatifs visant à supprimer les obstacles et à approfondir le marché intérieur. Les projets de la carte électronique¹² et de la procédure de notification des services¹³ ont été retirés faute d'accord.

¹¹ Cliquez sur le lien, pour lire Conclusions sur un marché unique approfondi pour une forte reprise et une Europe compétitive et durable, (11 septembre 2020)

¹² 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 du CES] COM(2016)823 et 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.

¹³ 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.



1. Problèmes des transporteurs polonais

Dans le pays X en Europe occidentale, les contrôles des transporteurs polonais s'intensifient et une approche extrêmement restrictive est adoptée en cas des défauts formels, même mineurs, tels que l'absence de cachet sur un document. Même si les États membres étaient libres à choisir une méthode de mise en œuvre des actes législatifs de l'Union européenne, y compris à choisir des mesures de contrôle et des sanctions, il convient de noter que, conformément aux principes généraux du droit de l'Union, les mesures appliquées ne peuvent pas être de nature discriminatoire et doivent respecter le principe de proportionnalité. Des contrôles particulièrement fréquents visant à détecter les moindres déficiences de la part des transporteurs d'un seul État membre ne semblent pas conformes à ces principes.

En outre, l'État X a rendu obligatoire pour les conducteurs de véhicules utilitaires légers de moins de 3,5 tonnes de prendre un repos de nuit à l'extérieur du véhicule dans des conditions définies comme « sûres, confortables et hygiéniques ». Cela implique de fait l'obligation de passer toutes les nuits à l'hôtel. La violation de cette obligation entraîne de lourdes amendes. Dans la pratique, une amende est infligée si le conducteur n'est pas en mesure de produire la preuve qu'il a passé la nuit en dehors de la cabine du véhicule, par

exemple sous la forme d'une facture d'hôtel. La manière dont les amendes sont appliquées dans le pays X suscite également des inquiétudes parmi les entrepreneurs - le paiement de l'amende est exigé immédiatement sous la menace de l'immobilisation du véhicule jusqu'à ce que l'amende soit payée.

Surtout à l'heure actuelle, pendant la crise sanitaire, les règlements du pays X sont un grand inconvénient pour les conducteurs en raison de l'absence d'infrastructures suffisantes pour les véhicules, fournissant des installations hôtelières et des parkings sûrs et correctement équipés. Les conducteurs doivent également prendre en compte la sécurité des marchandises qu'ils transportent. La nécessité de fournir un tel hébergement chaque nuit pendant le transit dans l'État X reste une charge importante.

Le règlement (UE) 2020/1054, adopté en juillet 2020, modifie le règlement de base, pertinent en la matière, c'est-à-dire (CE) n° 561/2006 sur les règles sociales dans le transport routier international. Il a étendu, à partir du 1er juillet 2026, le champ d'application des règles sociales européennes en matière de transport aux véhicules de plus de 2,5 tonnes. Toutefois, les règles de l'UE exigent que les conducteurs ne passent que le temps de repos hebdomadaire en dehors de la cabine du véhicule, dans un lieu d'hébergement adapté, et non pas le repos de

tous les jours. Étant donné que les dispositions de l'État X vont bien au-delà de la norme sociale fixée au niveau de l'UE, et compte tenu des insuffisances de la structure d'hébergement adéquat et des méthodes de contrôle et de sanction, il semble que ces dispositions constituent une charge déraisonnable pour les entrepreneurs. Cette législation doit être considérée comme un exemple de normes sociales excessivement élevées, qui ne sont malheureusement pas accompagnées d'une infrastructure suffisamment préparée pour répondre aux besoins.

2. Obligation de marquage spécial de tous les camions et autocars

Depuis janvier 2021, l'État X a rendu obligatoire pour tous les camions de plus de 3,5 tonnes et les autocars, y compris ceux immatriculés dans d'autres États membres, l'apposition d'autocollants spéciaux sur le côté et à l'arrière du véhicule indiquant les angles morts. Cette obligation a été introduite moyennant la loi, tandis que ses détails ont été décrits de façon précise dans le règlement qui définit les modèles, les dimensions, les couleurs et les modalités d'apposition des autocollants.

La sanction pour l'absence d'autocollant approprié peut aller jusqu'à plusieurs centaines d'euros. Un respect strict des instructions spécifiques de l'autocollant est également requis. La simple présence d'autocollants à l'arrière et sur les côtés des véhicules suffit pour éviter les sanctions pendant une période transitoire d'un an, après laquelle il faudra appliquer strictement les lignes directrices énoncées dans le règlement. Les autocollants peuvent être achetés sur le site web de l'Association nationale de l'industrie du transport routier international.

Ces règles spécifiques s'appliquent à tous les véhicules circulant sur les routes du pays X, y compris ceux qui sont immatriculés et mis en circulation dans d'autres États membres. L'État X justifie cette mesure par la nécessité d'assurer la sécurité routière des usagers vulnérables, tels que les cyclistes. L'État X a également procédé à une notification technique des dispositions en question, se conformant ainsi à l'obligation imposée par la directive 2015/1535. Il a également indiqué que les véhicules équipés d'une signalisation matérialisant les angles morts sur les côtés et à l'arrière du véhicule en vertu de la législation d'un autre État membre de l'Union européenne satisfont déjà à cette obligation.

Nonobstant ce qui a précédé, les dispositions du pays X doivent susciter des doutes, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre pratique par les propriétaires de véhicules immatriculés dans d'autres États membres de l'UE. Des exigences de marquage différentes pour les véhicules de transport routier dans chaque État membre entraîneraient l'impossibilité d'effectuer des transports libres dans l'UE. Les dispositions de l'État X peuvent donc être considérées comme justifiées pour des raisons de sécurité, mais excessives pour les opérateurs économiques. Il s'agit d'exigences extrêmement détaillées qui ne s'appliquent que dans un seul État membre. Pour éviter ces entraves il serait nécessaire de réglementer de manière exhaustive le marquage de tous les véhicules au niveau de l'UE. Les dispositions du règlement 2019/2144, concernant, entre autres, angles morts pour les classes énumérées de véhicules neufs, attendent actuellement l'entrée en application.



D'autre part, la législation de l'État X semble également être en contradiction avec les dispositions de la Convention de Vienne sur la circulation routière de 1968, à laquelle cet État est également partie. Cette convention vise à faciliter la circulation routière internationale et à améliorer la sécurité routière en adoptant des règles de circulation uniformes.

3. Limitation de la durée de stationnement pour les conducteurs de poids lourds

L'État X limite à 25 heures le stationnement des poids lourds sur ses aires de repos le long des autoroutes. L'adoption du règlement a été argumentée par le dumping social dont étaient accusées des entreprises de transport employant des conducteurs d'Europe Centrale et Orientale et de pays non européens. Il a été souligné que les entreprises de transport de cette région réduisent les coûts parce que leurs chauffeurs campent pratiquement dans des parkings publics le long des autoroutes.

Le règlement décrit ci-dessus est donc un autre exemple d'obstacles qui empêchent les transporteurs étrangers d'agir. Une simple

mise en place des interdictions et des restrictions sans préparer une infrastructure appropriée pour les conducteurs ne semble pas être une bonne solution. Les entreprises enregistrées dans un État membre, autre que le pays X, ont besoin d'infrastructures de stationnement et d'hébergement pour exercer leurs activités et respecter les exigences de l'UE en matière de temps de conduite et de repos. L'amélioration des standards sans prévoir les infrastructures de stationnement adéquates semble disproportionnée et restreint la libre prestation de services telle que garantie par le droit de l'UE en termes d'accès au transport international par route au sens du règlement CE 1072/2009.

4. Difficultés pour les conducteurs d'autres États membres, liées au Covid-19

L'État X exige que les transporteurs et les conducteurs remplissent les formulaires applicables avant d'entrer dans le pays. Des formulaires et des documents varient en fonction du pays à partir duquel le conducteur entre dans le pays X.



Les conducteurs en provenance de certains États sont tenus de se soumettre au test de dépistage du Covid-19. Pour satisfaire à cette exigence, il faut prévoir un temps et faire un trajet supplémentaire jusqu'au point de prélèvement. Cette exigence est valable même si le taux de positivité parmi les conducteurs est très faible. Des couloirs de passage séparés, sans nécessité de se soumettre au test, sont réservés aux conducteurs venant de l'État X.

De plus, dans l'État X, le couvre-feu reste toujours en vigueur, limitant la circulation. Il ne s'applique pas aux conducteurs. Néanmoins, les autorités de l'État X exigent qu'un certificat soit déposé attestant que le conducteur conduisant un camion rempli de marchandises pendant le couvre-feu est en train d'exercer ses fonctions de service.

Toutes ces entraves administratives font que les entreprises de transport doivent disposer de personnes dédiées dont la seule tâche consiste à remplir les formulaires et les certifi-

Même s'il est largement accepté d'invoquer la santé publique pour justifier ces restrictions, la forme de ces exigences, particulièrement pénibles pour les conducteurs d'autres États membres, est largement considérée comme disproportionnée par rapport à l'ampleur du risque encouru.



5. Limites du détachement de travailleurs ressortissants de pays tiers

La libre prestation de services prévoit la possibilité de détacher son propre personnel pour effectuer des travaux dans un autre État membre. Ce personnel peut comprendre des ressortissants de pays tiers, à condition que leur séjour et leur emploi sur le territoire de l'État d'envoi soient légaux et qu'ils soient dûment détachés. Ce principe a été confirmé explicitement par l'arrêt de la Cour de justice de l'UE C-43/93 *Vander Elst*¹⁴, dans lequel la Cour a déclaré que l'État d'accueil ne pouvait pas exiger d'un tel travailleur détaché qu'il obtienne une autorisation de travail s'il est déjà titulaire d'une autorisation de travail valide délivrée dans le pays d'envoi. En outre, dans un arrêt ultérieur rendu dans l'affaire C-244/04 *Commission/Allemagne*¹⁵ la Cour a jugé que l'exigence prévue par la législation allemande selon laquelle le travailleur doit être employé depuis au moins un an par l'entreprise qui effectue le détachement constituait une entrave à la libre prestation des services prévue par le traité. La Cour a porté un jugement similaire sur l'exigence selon laquelle le travailleur ressortissant d'un pays tiers doit être lié à l'entreprise qui le détache par un contrat de travail à durée indéterminée (C-168/04 *Commission/Autriche*¹⁶).

Dans le pays X, la législation nationale a supprimé, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, l'exigence d'une autorisation de travail pour les travailleurs ressortissants de pays tiers

dûment détachés par une entreprise établie dans un autre État membre. Cependant, les réglementations empêchant le séjour légal des travailleurs détachés sur le territoire du pays X s'ils n'ont pas le statut de résident de longue durée en Pologne, constituent un obstacle. Pour atteindre ce statut la personne doit avoir séjourné légalement en Pologne pendant au moins 5 ans (avant le détachement).

En pratique, cela signifie l'introduction d'une exigence inconnue au droit communautaire, de cinq ans de résidence légale dans un autre État membre avant le détachement dans le pays X. Or, l'origine du problème ne réside pas dans le droit du travail national, mais dans les règles relatives au séjour des ressortissants de pays tiers, relevant de la compétence des États membres. Néanmoins, ces dispositions entraînent l'incompatibilité avec la libre prestation des services prévue par l'article 56 TFUE, et détaillée dans la jurisprudence établie de la Cour. En outre, elles ne semblent pas conformes au principe de proportionnalité, car la protection des travailleurs détachés de pays tiers peut être assurée par des mesures moins restrictives.

¹⁴[Cliquez sur le lien](#), pour lire Arrêt de la Cour du 9 août 1994, Raymond Vander Elst contre Office des migrations internationales, C-43/93

¹⁵[Cliquez sur le lien](#), pour lire Arrêt de la Cour du 19 janvier 2006 Commission des Communautés européennes / République fédérale d'Allemagne, C-244/04

¹⁶[Cliquez sur le lien](#), pour lire Arrêt de la Cour du 21 septembre 2006, Commission des Communautés européennes/République d'Autriche C-168/04

6. Problèmes liés au « détachement en chaîne »

Le droit du travail européen autorise le soi-disant « détachement en chaîne », comme le stipule explicitement le « Guide pratique sur le détachement » publié par la Commission européenne en septembre 2019¹⁷. C'est le cas lorsqu'un travailleur détaché par une entreprise de travail intérimaire dans une entreprise utilisatrice dans un autre État membre est ensuite envoyé dans une autre entreprise utilisatrice dans un autre État membre. Le travailleur est considéré comme détaché par l'entreprise de travail intérimaire avec laquelle il a conclu la relation de travail. L'entreprise de travail intérimaire doit donc se conformer à toutes les dispositions concernant le détachement de travailleurs.

En pratique, l'exercice de ce type d'activité peut être problématique. Dans le pays X, les documents émis par l'entreprise utilisatrice d'envoi ne sont pas reconnus, notamment les certificats A1. Cela peut résulter des solutions adoptées dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale. Cependant, cela conduit, dans certains cas, à une fragmentation des périodes de référence de la sécurité sociale des travailleurs (périodes d'assurance). Une telle approche semble incompatible avec le point 13 de la directive 2018/957 modifiant la directive concernant le détachement de travailleurs qui oblige à garantir une protection sociale adéquate aux travailleurs intérimaires qui ont été mis à la disposition d'une entreprise utilisatrice par une entreprise de travail intérimaire ou une entreprise qui met un travailleur à disposition, envoyés sur le territoire d'un autre État membre dans le cadre de la prestation de services transnationale.

7. Problèmes liés aux services temporaires transfrontaliers

La prestation temporaire de services transfrontaliers dans un autre État membre découle à la fois des dispositions du traité (article 56 du TFUE), de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'UE et des dispositions de la directive 2006/123/CE *relative aux services dans le marché intérieur*. Le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services est également une activité autorisée, réglementée par la directive 96/71/CE modifiée par la directive 2018/957. Le comportement des autorités à l'égard des employeurs qui détachent des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services est également réglementé, entre autres, par les dispositions de la directive 2014/67. Conformément à l'article 9, paragraphes 1 et 2 de cette directive, toutes les exigences administratives et les mesures de contrôle imposées par un État membre pour faire respecter le détachement de travailleurs doivent être justifiées et respecter le principe de proportionnalité.

Or, dans la pratique, les exigences administratives et les mesures de contrôle appliquées dans un État membre peuvent porter gravement atteinte au principe de proportionnalité. Les autorités du pays X affirment que les entrepreneurs polonais qui détachent des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services exercent *de fait* une activité permanente et ininterrompue dans le pays X et que leur activité doit donc être enregistrée dans ce pays. Les actions visant à décourager l'activité temporaire prennent différentes formes et sont effectuées de manière organisée. Plus précisément, ces entreprises sont soumises à des contrôles très fréquents. Ces contrôles conduisent souvent à la saisie du parquet qui, pourtant, ne donne pas

¹⁷ Point 2.11 du Guide, p. 14 ; voir également le point 13 du préambule de la directive 2018/957



suite à l'affaire. D'autre part, les actions décourageantes s'adressent aussi à l'égard des entreprises nationales pour qu'elles n'utilisent pas les services d'entrepreneurs étrangers : les autorités nationales contactent les entreprises locales travaillant avec des entrepreneurs étrangers en affirmant qu'elles utilisent une « main-d'œuvre illégale » parce que les entrepreneurs étrangers ne sont pas enregistrés dans le pays X et en les menaçant de coresponsabilité. Cette dissuasion devient malheureusement la méthode la plus efficace pour décourager les entreprises étrangères d'opérer dans le pays X car, une fois les commandes annulées par les entreprises locales, cette activité devient naturellement impossible.

Il semble que le véritable objectif de ces actions ne soit pas de lutter contre les irrégularités (celles-ci n'étant confirmées par aucune procédure judiciaire) mais de faire pression sur les entreprises polonaises et de les contraindre à transférer une partie ou la totalité de leurs activités, et donc des cotisations et des impôts, dans un autre pays.

8. Activité des institutions chargées de la coordination des systèmes de sécurité sociale

Les entrepreneurs polonais exerçant une activité transfrontalière se plaignent souvent des mesures prises par des institutions étrangères concernant les dispositions de l'UE relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale. Bien que l'objectif majeur de ces réglementations soit de garantir la mise en œuvre de la libre circulation des personnes prévue par traité, y compris des travailleurs détachés, leur application dans la pratique s'avère problématique pour les entrepreneurs. L'application du titre II du règlement n° 883/2004 et du titre II du règlement n° 987/2009, qui indiquent dans quel pays sont assurées les personnes qui se déplacent dans l'UE, est particulièrement problématique.

Les signalisations recueillies permettent d'identifier trois principaux obstacles auxquels sont confrontés les entrepreneurs polonais sur le marché intérieur en ce qui concerne l'application des dispositions des règlements n° 883/2004 et 987/2009 :

- Certains États exigent *de fait* que le travailleur dispose du certificat A1 dès le premier jour de son détachement ou que le certificat soit pro-

duit lors du contrôle. Dans l'État X, des sanctions sont en principe prévues en cas d'absence de certificat A1, mais elles sont levées si, lors du contrôle, la preuve de dépôt de la demande de certificat A1 est apportée et, dans les deux mois qui suivent, le certificat lui-même

- Les organes de certains pays émettent des décisions d'inclusion du travailleur/opérateur économique dans le système de sécurité sociale étranger même si le travailleur/opérateur économique est titulaire d'un certificat A1 certifié par la ZUS [Sécurité sociale polonaise]. Cette décision est prise sur la base de la bonne interprétation par l'institution étrangère des dispositions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale.
- Le manque d'informations facilement accessibles et compréhensibles pour les opérateurs économiques sur les règles d'enregistrement des travailleurs dans des régimes de sécurité sociale étrangers et de paiement des cotisations pour ces derniers dans d'autres États membres, continue à causer problème.

Comme il ressort de ce qui précède, les problèmes auxquels sont confrontés les opérateurs économiques ont leur source aussi bien dans l'absence d'informations pertinentes que dans une interprétation trop restrictive de la réglementation européenne.

La double nature de la réglementation européenne en matière de détachement des travailleurs peut également être considérée comme un obstacle important. Il faut comprendre par cela qu'un même phénomène de détachement est analysé différemment, en fonction du contexte dans lequel il se produit. Dans le contexte du droit du travail déterminant les conditions d'emploi, les dispositions de la directive 2018/957, de la directive 2014/67 et

de la directive 96/71 s'appliquent, tandis que dans le contexte de la sécurité sociale s'appliquent les dispositions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'UE : les règlements 883/2004 et 987/2009. Par exemple, un détachement « ordinaire », conforme aux dispositions des directives porte normalement sur une durée maximale de 12 mois, cette période pouvant être prolongée de 6 mois, tandis que la durée du détachement en vertu des dispositions sur la coordination n'excède pas normalement 24 mois, avec la possibilité d'une prolongation sur la base d'un accord exceptionnel conclu entre les institutions de sécurité sociale des États membres concernés.

Les travaux sur la législation actuellement en cours de négociation au niveau de l'UE pour modifier les règlements sur la coordination des systèmes de sécurité sociale peuvent également susciter des inquiétudes quant aux nouveaux obstacles potentiels. Il s'agit notamment de l'obligation prévue de notifier préalablement le détachement des travailleurs et d'un changement de la manière d'établir le siège de l'entreprise aux fins de l'application des règles de coordination.

9. Limitations des possibilités d'hébergement des travailleurs migrants dans certaines communes du pays X

Certaines communes dans le pays X ont introduit des dispositions limitant les possibilités d'hébergement des travailleurs temporaires. Ces limitations ne sont pas formulées explicitement, mais résultent *de fait* des schémas de cohésion territoriale. Or, la réglementation du pays X impose à la personne séjournant pendant une période assez longue l'obligation de s'enregistrer dans la commune. Pour ce faire, il faut présenter une copie du contrat de location et le consentement du propriétaire à l'enre-



gistement, mais cela ne sera pas possible si les schémas ne permettent pas aux travailleurs temporaires de vivre dans la commune.

Cette réglementation rend également impossible l'obtention d'un numéro individuel spécial nécessaire pour accéder à un emploi légal. Pour l'obtenir, il est nécessaire de présenter un contrat de location. Les personnes déclarant un court séjour dans le pays X (jusqu'à 3 mois) obtiennent le numéro immédiatement.

En résumé, à défaut d'hébergement, l'enregistrement de la résidence permanente devient impossible, ce qui rend pratiquement impossible d'exercer une activité économique dans le pays X, pourtant autorisée par les dispositions du traité.

Cet exemple illustre parfaitement la situation où des dispositions locales empêchent l'exercice des libertés fondamentales du marché unique dans la pratique.

Le problème de l'enregistrement à court terme des sociétés étrangères dans le pays X est maintenant résolu. Toute entreprise peut désormais s'enregistrer pour une courte période en utilisant l'adresse du registre des non-résidents et l'adresse d'entreprise. Cependant, le problème de l'enregistre-

ment à long terme demeure, car l'enregistrement s'achève lorsque la société opère dans l'État X pendant 4 mois consécutifs et que l'adresse n'est pas changée en adresse « normale » inscrite au registre de la population.

10. Sanctions excessives pour les infractions liées au détachement

Les sanctions pour le non-respect des exigences relatives au détachement des travailleurs sont déterminées au niveau national. Les États membres ont un pouvoir discrétionnaire à cet égard, dans les limites et selon les principes établis par les directives relatives au détachement des travailleurs, qui prévoient notamment que les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Cependant, ces dernières années, certains pays ont tendance à sanctionner trop sévèrement toute infraction liée au détachement. C'est pourquoi les procédures préjudicielles devant la Cour de justice de l'UE sont devenues récemment plus fréquentes, comme nous l'avons mentionné dans l'introduction.

Dans le pays X, les sanctions pour différents types d'infractions liées au détachement de travailleurs

sont en augmentation depuis plusieurs années. Par exemple, le fait de loger un travailleur dans de mauvaises conditions est actuellement passible d'une amende de 4 000 euros par travailleur, le plafond étant fixé à 500 000 euros.

Un problème supplémentaire pour les entreprises qui souhaitent fournir des services transfrontaliers dans le pays X sont les pénalités imposées aux donneurs d'ordre locaux pour l'utilisation des services d'une société étrangère. La réglementation du pays X impose de fait aux donneurs d'ordre des entreprises étrangères des obligations de contrôle dont l'inexécution est passible de sanctions élevées. A défaut de vérifier si le donneur d'ordre a respecté toutes les formalités, telles que la déclaration préalable de détachement ou la désignation d'un représentant dans le pays X, une amende cumulée de 4 000 euros pour chaque salarié détaché sera imposée au donneur d'ordre. Ces dispositions découragent efficacement les entreprises nationales de coopérer avec des prestataires de services d'autres États membres.

11. Problèmes liés au montant de l'assurance exigée pour les moniteurs de ski

Le problème réside dans le fait que le montant de l'assurance responsabilité civile des moniteurs de ski, introduit peu avant le début de la saison de ski dans les régions de montagne du pays X, a presque sextuplé. Le montant de 1 050 000 euros, valable pendant de nombreuses années, a été porté à 6 000 000 euros. La souscription de l'assurance est nécessaire pour obtenir le permis de travail temporaire.

Aucune compagnie d'assurance sur le marché polonais n'offre aux moniteurs de ski une assurance responsabilité civile de 6.000.000 EURO. De

même, sur les marchés étrangers, ni les entreprises ni les moniteurs de Pologne ne peuvent être assurés pour un tel montant. Les moniteurs polonais ne peuvent pas souscrire l'assurance dont bénéficient les moniteurs locaux du pays X, car ce produit n'est proposé qu'à l'association des moniteurs du pays X et n'est pas accessible aux moniteurs d'autres pays, même si leurs qualifications sont reconnues et ne sont pas contestées dans le pays X.

Les changements apportés aux règles d'assurance de l'État X ne sont pas discriminatoires, mais ont pour effet d'empêcher les moniteurs de ski polonais de fournir des services dans l'un des domaines skiables les plus populaires d'Europe. La directive « Services » (2006/123/CE) n'exclut pas la possibilité pour les États membres d'exiger une couverture d'assurance, mais elle interdit d'exiger que celle-ci soit obligatoirement souscrite auprès d'un prestataire de services établi dans l'État membre d'accueil, l'objectif étant de ne pas favoriser les institutions financières nationales.

Cependant, l'augmentation très importante du montant de la garantie (600%) rend de fait impossible la souscription d'une assurance individuelle pour un moniteur. La seule façon de satisfaire à cette obligation est de s'inscrire auprès d'une association professionnelle dans le pays X, ce qui n'est pas conforme à la directive (article 16, paragraphe 2, point b). Mais il convient de souligner avant tout que les dispositions introduites ne respectent pas les principes de nécessité et de proportionnalité inscrits dans les articles 15 et 16 de la directive « Services ». Il est sans doute possible de remplacer l'obligation litigieuse par des mesures moins restrictives, étant donné que des mesures nettement moins restrictives ont été longtemps appliquées et rien ne justifie de les remplacer maintenant par des mesures plusieurs fois plus restrictives.

Exercice de la profession / reconnaissance des qualifications



12. Exigences linguistiques pour l'exercice de la profession

Une citoyenne polonaise a obtenu la reconnaissance de ses qualifications pour exercer la profession de kinésithérapeute dans le pays X. L'affaire ne concerne pas la reconnaissance des qualifications en tant que telles, mais le droit d'exercer la profession. Selon la législation nationale du pays X, une personne ayant les qualifications nécessaires pour travailler en tant que kinésithérapeute (soit acquises dans son pays d'origine, soit par reconnaissance) doit également avoir une connaissance de la langue de cet État membre, même si elle fournit des services à des clients anglophones (et, comme elle le prétend, a une connaissance suffisante de l'anglais pour travailler avec des clients anglophones).

La Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles définit les conditions minimales concernant la reconnaissance des qualifications dans la profession concernée. Cependant, cela ne veut pas dire que la législation nationale ne peut pas prévoir des conditions supplémentaires à titre de complément - non pas dans le cadre de la reconnaissance des qualifications en tant que telles, mais de l'obtention du droit d'exercer la profession de kinésithérapeute. Toutefois, ces conditions doivent

être objectivement justifiées et proportionnées.

Il paraît que dans ce cas particulier le refus par les autorités de l'État X de reconnaître l'activité professionnelle d'une kinésithérapeute qui fournit des services à des clients anglophones est dépourvue de justification objective. Si les clients n'arrivent pas à communiquer avec cette kinésithérapeute dans la langue du pays X, ils peuvent toujours recourir aux services d'un autre kinésithérapeute.

13. Guide de montagne

Un citoyen de Pologne a obtenu dans son pays les qualifications professionnelles de guide de montagne de deuxième classe dans les montagnes des Tatras. Il a ensuite soumis une demande d'une carte professionnelle européenne (EPC) afin de pouvoir fournir des services de manière temporaire et occasionnelle dans l'État X. Étant donné que l'État X ne s'est pas réservé le droit de procéder à une vérification préalable des qualifications (article 7 paragraphe 4 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles), les autorités polonaises ont vérifié ses qualifications, donné une décision positive et délivré une EPC.

Cependant, lors de la prestation de services dans le pays X, le guide a été confronté à des accusa-

tions que comme il n'était pas membre d'une association faisant partie de la Fédération internationale des associations de guides de montagne UIAGM/IVBV/IFMGA, il n'était pas autorisé à travailler dans ce pays (l'Association des guides de montagne du pays X a demandé de suspendre ou d'annuler son EPC pour défaut de présentation d'un document supplémentaire confirmant l'adhésion à l'association).

En l'absence de vérification préalable, les autorités de l'État X ne sont pas habilitées à vérifier les qualifications du demandeur. L'État membre d'accueil est tenu d'accepter l'EPC délivrée par l'autorité de l'État d'origine, sauf s'il existe des motifs dûment justifiés pour contester la décision prise par l'État d'origine. Il est à noter à cette occasion que la réglementation du pays X a récemment changé : une réserve a été mise en place quant à la possibilité de vérifier au préalable les qualifications sur la base de l'article 7(4) de la directive 2005/36/CE.



Un problème supplémentaire est lié au fait que dans certains États membres, les qualifications de guide de montagne sont divisées en deux groupes - guide de montagne et guide de haute montagne. En Pologne, il n'existe qu'une seule profession réglementée, à savoir celle de guide de montagne (« Guide » comme indiqué dans la Base de données des professions réglementées). L'affectation d'un guide de montagne polonais à une zone de montagne spécifique (Tatras, Beskid ou Sudètes) constitue également un obstacle important dans le processus de reconnaissance des

qualifications dans d'autres pays.

Certains États membres de l'UE se sont réservés, sur la base de l'article 7, paragraphe 1 de la directive 2005/36/CE, le droit à la vérification préalable des qualifications. D'autres pays de l'UE ne se sont pas réservé ce droit, mais, dans la pratique, n'acceptent souvent pas l'EPC de guide de montagne délivrée par le pays d'origine du guide.

En outre, certains États membres de l'UE sont d'avis que l'EPC de guide de montagne ne peut être obtenue que par des personnes qui sont membres de la Fédération internationale des associations de guides de montagne (UIAGM/IVBV/IFMGA). La formation basée sur les normes UIAGM/IVBV/IFMGA n'est pas une condition nécessaire en Pologne pour accéder à la profession de guide de montagne réglementée. Toutefois, il existe des guides de montagne polonais qui ont également décidé de suivre une formation basée sur les normes UIAGM/IVBV/IFMGA, en plus des qualifications nécessaires pour accéder à la profession de guide de montagne (en Pologne, les personnes possédant des qualifications de guide de montagne UIAGM/IVBV/IFMGA, si elles ne possèdent pas également des qualifications de guide de montagne délivrées par une décision administrative du maréchal de voïévodie compétent, ne peuvent pas fournir des services de guide de montagne en Pologne ; elles ne peuvent pas non plus demander une EPC de guide de montagne car la Pologne ne peut pas certifier qu'elles ont des qualifications requises).

L'harmonisation au niveau de l'UE des qualifications des guides de montagne/guides de haute montagne et l'homogénéisation de la compréhension du terme « guide de montagne »/ « guide de haute montagne » semble être une solution à ce problème.



14. Obligation pour les entreprises étrangères d'ouvrir des comptes bancaires à des fins fiscales

Les opérateurs polonais signalent qu'ils ne reçoivent pas de commandes de contreparties du pays X, car les contreparties locales exigent que le prestataire de services étranger ouvre un compte spécial (« compte Y »). Les fonds déposés sur ce compte sont bloqués et ne peuvent être utilisés que pour payer les impôts. Avant d'ouvrir un compte à des fins fiscales, un accord doit être conclu entre trois parties : l'opérateur économique/fournisseur, la banque dans laquelle l'opérateur économique/fournisseur envisage d'ouvrir ce compte spécial (compte Y), et l'administration fiscale et douanière. Les entreprises reçoivent un compte à des fins fiscales (compte Y) lorsqu'elles remplissent certaines conditions. L'une des conditions nécessaires pour ouvrir le compte est d'avoir un compte d'entreprise dans une banque du pays X. C'est à la banque de décider si elle va ouvrir ou non un compte à une entreprise. Or, les banques sont peu disposées à ouvrir des comptes aux clients d'autres États membres de l'UE (non-résidents). En conséquence, les entreprises d'autres États membres de l'UE ne sont pas en mesure d'entrer sur le marché de ce pays si un compte à des fins fiscales (compte Y) est requis.





15. Absence de garantie du traitement égal avec les autres participants d'un appel d'offres en raison de problèmes techniques

Les entrepreneurs ont signalé un problème de la plate-forme des marchés publics en ligne qui n'accepte pas une offre signée avec une signature électronique avancée basée sur un certificat qualifié. *La Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics* article 22 paragraphe 1 stipule que les outils et dispositifs utilisés pour communiquer par des moyens électroniques, ainsi que leurs caractéristiques techniques, ne sont pas discriminatoires, sont communément disponibles et compatibles avec les TIC généralement utilisées, et ne restreignent pas l'accès des opérateurs économiques à la procédure de passation de marché. En l'espèce, il y a eu une violation de l'article 22, paragraphe 6, sous c), combiné à l'article 22, paragraphe 1 de la directive, dans la mesure où l'opérateur économique polonais a été empêché de soumissionner bien qu'il ait utilisé une signature électronique avancée accompagnée d'un certificat qualifié fourni par un fournisseur de services de certificat qui figure sur la liste de confiance prévue par la décision 2009/767/CE de la Commission, créée avec ou sans dispositif sécurisé de création de signature (en supposant que toutes les conditions prévues par la disposition de l'article 22, paragraphe 6, sous c), de la directive soient remplies). Cependant, il est difficile de déterminer qui est coupable de cette violation. Les informations fournies par l'opérateur économique laissent comprendre que la procédure a été menée sur une plateforme, il est donc difficile d'attribuer la violation au pouvoir adjudicateur lui-même. Il est fort probable que la faute incombe plutôt au fournisseur de la plateforme.

Certification/conditions supplémentaires relatives aux produits



16. Nuisances liées à la certification selon la norme nationale

Dans le pays X, la norme nationale confirmant que l'entreprise applique les procédures adéquates et répond aux exigences de respect de la législation fiscale et des conditions d'emploi est obligatoire et découle des conventions collectives. En outre, la documentation relative aux procédures n'est disponible que dans la langue du pays X concerné.

Le problème concerne notamment les petites entités pour lesquelles solliciter un audit (qui doit être effectué dans le pays X et en Pologne) génère des coûts supplémentaires. La certification pour une ou deux commandes n'est pas rentable, et l'absence de certification entraîne l'exclusion du marché.

17. Nouvelle législation relative aux produits de construction

Le pays X prévoit de créer un ensemble complexe de règles avec de nombreuses conditions nationales supplémentaires pour les produits harmonisés. Les produits de construction harmonisés portant le marquage CE et la déclaration de performance ne pourraient plus être mis sur le marché et utilisés, mais devraient se conformer à de nom-

breuses exigences nationales supplémentaires. Les exigences supplémentaires proposées soulèvent des questions légitimes sur la mise en œuvre pratique de la libre circulation des marchandises.



18. Nouvelles règles d'étiquetage des emballages

Certains États membres envisagent d'introduire des exigences nationales en matière d'étiquetage des produits indiquant les règles de tri (comment collecter, valoriser ou recycler les emballages



destinés à être éliminés). Des exigences différentes en matière d'étiquetage dans différents États membres peuvent constituer un obstacle à la libre circulation des marchandises sur le marché de l'UE, car les producteurs devront fournir des emballages (ou des autocollants) distincts pour chaque marché (étiquetage différent pour les produits envoyés dans le pays X, pour ceux envoyés dans le pays Y, etc.) Cela entraîne des coûts supplémentaires liés, par exemple, à l'adaptation des lignes de production ou à la nécessité d'imprimer différents modèles d'autocollants pour les mêmes produits. Ces règles d'étiquetage différentes peuvent également semer la confusion chez les consommateurs, notamment au niveau européen et mondial. Le consommateur peut se demander pourquoi les mêmes produits ont des étiquettes différentes selon le marché. De plus, les consommateurs peuvent acheter des produits en ligne dans des magasins situés dans différents États membres ou se rendre dans un autre pays pour y acheter le produit. Les informations figurant sur les étiquettes doivent être compréhensibles pour tous les destinataires potentiels (dans tous les États membres).

Un tel étiquetage devrait être introduit au niveau de l'UE, et la Commission européenne prévoit d'y travailler lors de la prochaine révision de la *directive 94/62 relative aux emballages et aux déchets d'emballages* en 2022. Les actions de différents États membres visant à introduire un étiquetage se référant aux règles de tri aux fins d'élimination semble prématurée et problématique dans le contexte de la libre circulation des marchandises.



19. Travaux législatifs pour augmenter la part de l'alimentation domestique

Les amendements prévus par l'État X comprennent des propositions qui fixent un seuil minimal de la présence d'aliments d'origine nationale dans certains supermarchés. Les quotas obligatoires des ventes de denrées alimentaires nationales dans certaines catégories doivent augmenter progressivement. Les changements concernent un large éventail de produits (notamment légumes, fruits, différents types de viandes, jus de fruits, produits laitiers, huiles, sucreries, pain, œufs, etc.) Les modifications proposées sont désavantageuses pour les producteurs polonais qui exportent des denrées alimentaires vers le pays X et suscitent de sérieux doutes quant à leur conformité avec le droit de l'UE, notamment la liberté de circulation des marchandises (article 26, paragraphe 2, et article 34 du TFUE) et la liberté d'établissement (article 49 du TFUE). La Commission européenne a également connaissance de la législation en cours, sur laquelle elle porte un jugement négatif et dont elle espère qu'elle ne sera pas adoptée.

20. Tentative de protection de l'agriculture nationale face à la crise de la pandémie de COVID-19

Le Parlement du pays X a modifié la législation nationale pour rendre obligatoire la valorisa-

tion d'aliments produits localement à partir d'ingrédients locaux dans les chaînes de vente au détail en libre-service. Les magasins appartenant à de grandes chaînes ont été obligés de réserver un espace spécialement marqué pour abriter, entre autres, des fruits et légumes, des produits laitiers, des produits à base de viande et du miel, fabriqués sur le territoire du district dans lequel l'établissement est situé ou des districts voisins. Le non-respect de cette règle peut entraîner une lourde amende pour le magasin. L'État X explique que les mesures ne sont que temporaires (liées à la pandémie).

La Commission européenne a engagé une procédure relative au manquement aux obligations par l'État membre. Les obligations susmentionnées portent atteinte au principe de libre circulation des marchandises prévu par l'article 34 du TFUE, car elles créent des conditions commerciales plus favorables et plus compétitives pour les produits alimentaires nationaux en discriminant les produits importés similaires. Elle viole également la liberté d'établissement prévue à l'article 49 TFUE en restreignant la liberté des détaillants de décider de l'assortiment, de l'aménagement de la surface de vente et de l'adaptation de la chaîne d'approvisionnement.

Synthèse

Ce n'est pas un secret que le renforcement du marché intérieur et le dépassement des obstacles y présents est une tâche difficile, et les événements récents (la crise de la pandémie) ne font que le confirmer. La tendance croissante des mesures protectionnistes prises par les États membres en relation avec la crise actuelle est inquiétante. Ces restrictions doivent être levées rapidement. Il est important de souligner que les obstacles liés à la pandémie ne doivent pas éclipser ceux qui existent depuis longtemps.

Ce problème est présent au sein de l'UE mais, jusqu'à présent, la discussion n'est pas focalisée sur la résolution d'obstacles spécifiques. Le marché intérieur est évoqué en termes abstraits et généraux, alors que le sujet nécessite une approche pratique. Pire encore, il ne semble y avoir aucune idée sur la manière de sortir de l'impasse actuelle. Le programme de travail de la Commission européenne de cette année ne contient aucune information sur les plans d'action dans ce domaine. Le paquet de mars de l'année dernière (comprenant la communication « Recenser et identifier les obstacles au marché unique » et la communication « Plan d'action à long terme visant à mieux mettre en œuvre et faire respecter les règles du marché unique ») était un pas dans la bonne direction, mais en ne donnant pas la priorité à certains obstacles et actions identifiés dans ce paquet, il reste un document théorique, une idée non réalisée.

Pour que le marché intérieur fonctionne correctement et apporte des avantages aux citoyens et aux entreprises, des mesures décisives sont indispensables.

Ce qu'il faut, ce sont des procédures efficaces, une coopération étroite et un dialogue entre les États membres et la Commission européenne à différents niveaux. La participation des États membres est également importante, et plus les obstacles et les dommages causés par les restrictions sont connus et compris, plus ce sera facile. Le rôle de la Commission européenne devrait également être visible. La Commission européenne est obligée d'intervenir dans certaines situations parce que les positions variées des États membres sont irréconciliables ou que les États membres ne prennent aucune mesure. En outre, l'absence de mesures correctives, l'absence d'action proactive de la Commission européenne, le manque d'information sur le fait que la Commission étudie le problème, peuvent en fait encourager d'autres États membres à s'engager dans un protectionnisme similaire.¹⁸ Cela donne l'impression que les actions similaires sont tolérées. Il serait certainement utile de disposer d'un système de plainte efficace et plus transparent de la Commission européenne concernant les obstacles et offrant aux opérateurs une réponse rapide lorsqu'ils rencontrent des obstacles incompatibles avec le marché intérieur. La solution idéale serait de prévoir l'application de mesures provisoires jusqu'à ce que l'affaire soit résolue,

¹⁸ La Commission européenne a le droit de refuser l'accès à des documents lorsque leur divulgation porterait atteinte aux intérêts publics ou privés énumérés dans le règlement 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Il s'agit notamment d'informations sur les procédures d'infraction en cours (y compris les communications dans le cadre du système EU-Pilot).

¹⁹ Moyennant des informations régulières sur le nombre de plaintes concernant les obstacles rencontrés par les entreprises dans le marché unique, les problèmes auxquels elles sont confrontées et des informations sur la vérification ou non de ces plaintes par la Commission européenne.

de manière à préserver autant que possible les intérêts des entrepreneurs qui subissent une perte réelle chaque jour où leurs activités sont restreintes.

Le rôle des entreprises est également crucial. Sans la participation des entreprises, les États membres et la Commission européenne risquent de ne pas être en mesure de répondre correctement à leurs besoins car, faute d'informations, ils peuvent rester méconnus. De plus, l'absence d'information est considérée comme l'absence de problème. Nous sommes désireux d'améliorer le flux d'informations avec les opérateurs et d'échanger des idées sur les façons permettant de faire mieux fonctionner le marché intérieur.

Veillez signaler d'autres obstacles rencontrés par les entrepreneurs polonais sur le marché intérieur (l'adresse sekretariatDSE@mrpit.gov.pl est constamment actif). Nous garantissons un anonymat total.

Les entreprises et les citoyens de l'UE ont la possibilité de se plaindre des pratiques non conformes d'autres États membres, tant par le biais du système informel SOLVIT qu'en introduisant une plainte formelle auprès de la Commission européenne. Des informations nous parviennent selon lesquelles le travail de la Commission européenne prend beaucoup de temps, trop de temps selon les opérateurs.

Il convient toutefois de rappeler que plus la Commission reçoit de signaux, provenant de sources différentes, plus elle accordera d'attention au problème signalé.

Le Centre SOLVIT Pologne opérant au sein du Ministère du développement, du travail et de la technologie²⁰ fait partie du réseau informel SOLVIT et

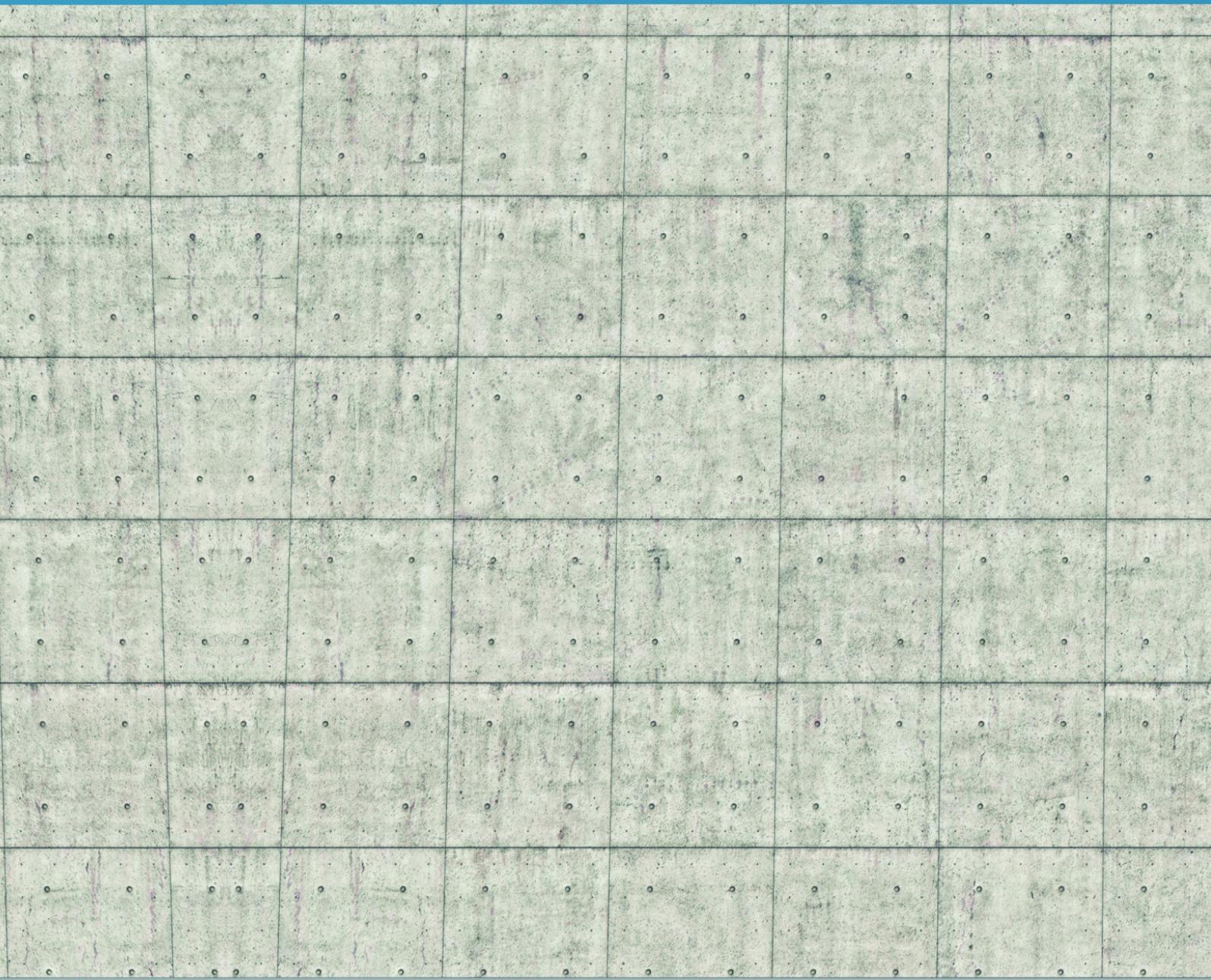
son personnel (issu de tous les États membres, de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège), ainsi que des représentants de la Commission européenne, travaillent avec beaucoup de motivation et d'efficacité.

En outre, les opérateurs économiques (comme les États membres) peuvent suivre en permanence les projets de règlements techniques notifiés dans le cadre du système TRIS. Si les opérateurs économiques ont des doutes si les projets de règles techniques peuvent affecter la libre circulation des marchandises, ils peuvent faire eux-mêmes un commentaire/avis suspensif (standstill) ou nous notifier leurs objections, suffisamment tôt pour permettre une éventuelle intervention du côté polonais, c'est-à-dire pour que la Pologne fournisse un avis détaillé dans le cadre de la procédure de notification technique.

La participation des opérateurs économiques et de leurs associations aux consultations sociales, tant dans le cadre du processus législatif polonais que dans celui de l'UE, est cruciale. Dans le cas de projets introduisant des restrictions à l'activité commerciale, elle permettra d'attirer de manière convaincante l'attention du porteur du projet sur les difficultés potentielles et leurs conséquences pour les opérateurs. Une telle activité des associations d'entreprises (certainement plus facile pour les organisations que pour les petites et moyennes entreprises individuelles qui y sont regroupées) est nécessaire pour influencer la forme souhaitée des solutions proposées par l'UE. À son tour, la coopération active au sein des organisations d'entreprises nationales et internationales a un impact considérable sur les activités de la Commission européenne et les solutions qu'elle propose, qui répondent aux besoins réels des entreprises par des solutions sur mesure.

²⁰ SOLVIT est un système de l'UE qui aide les citoyens et les entrepreneurs de l'UE, d'Islande, du Liechtenstein et de Norvège à résoudre les problèmes résultant d'une application incorrecte du droit de l'UE. Pour en savoir plus, cliquez sur le lien: https://ec.europa.eu/solvit/index_fr.html

Varsovie, 30 avril 2021



Ministerstwo Rozwoju,
Pracy i Technologii
