

La directive sur les services dite *directive Bolkestein* 2^e édition

1. État des lieux

● Depuis plus de deux ans maintenant, le projet de directive sur les services dans le marché intérieur anime le débat européen. Plus connu sous le nom de "directive Bolkestein", d'après le nom du Commissaire à l'initiative du projet, il vise à réaliser un marché intérieur européen des services, en éliminant les barrières légales et administratives entre États membres et en facilitant la libre circulation et le libre établissement des fournisseurs de services.

● Le projet de directive concerne l'essentiel des services fournis aux consommateurs et aux entreprises. Une liste d'exceptions stipule les services qui ne sont pas couverts.

● Si l'objectif de la directive (améliorer la circulation des services dans le marché intérieur européen libre) est partagé par une majorité d'acteurs, les moyens proposés restent controversés.

2. Les étapes importantes

● **Mars 2000** : Le Conseil européen de Lisbonne demande la mise en œuvre d'une stratégie pour supprimer les obstacles à la libre circulation des services.

● **Janvier 2004** : Le 13 janvier, la Commission européenne présente son projet de directive relative aux services dans le marché intérieur.

● **Février 2004 à novembre 2005** : Les 11 commissions parlementaires concernées produisent des rapports d'avis sur le projet de directive. C'est la commission "Marché intérieur et protection des consommateurs" qui est chef de file sur ce dossier.

● **Février 2006** : Le 11 et le 14, plusieurs dizaines de milliers de personnes manifestent à Strasbourg contre le projet de directive. Le 16 février, le Parlement européen vote en 1^{ère} lecture et modifie considérablement la proposition de la Commission.

● **Avril 2006** : Le 4 avril, la Commission publie sa proposition révisée de directive.

● **Mai 2006** : Le 29 mai, le Conseil européen des ministres de l'économie parvient à un accord poli-

tique, qui n'est pas encore une position commune. Celle-ci doit être entérinée, probablement en juillet.

● **Fin 2006** : Le Parlement devrait voter en seconde lecture sur le projet de directive.

● **2010** : La directive devrait entrer en vigueur.

3. Les termes du débat

De la "directive Bolkestein" à la "directive services" :

où en est le processus législatif ?

● L'accord du Conseil européen reprend l'essentiel de la proposition de la Commission qui elle-même reprend l'essentiel de la directive amendée par le Parlement. Cela étant, quelques modifications ont été apportées par la Commission et le Conseil qui peuvent se révéler importantes au plan politique. Ainsi les incertitudes se multiplient pour des raisons sémantiques ou parce que les implications juridiques concrètes sont difficiles à évaluer. Dans ce contexte, le passage en 2^{ème} lecture va être déterminant pour revenir à la version votée par le Parlement en 1^{ère} lecture.

Libre circulation ou libéralisation des services ?

● Tout comme la liberté de circulation des travailleurs, des marchandises et des capitaux, celle des services est également une liberté fondamentale inscrite dans le Traité de Rome (1957).

● Lever les obstacles à un marché commun des services est essentiel pour la vie économique de l'Union. Cependant, la stratégie de Lisbonne décidée en 2000 pour parvenir à cet objectif repose sur 3 piliers : les réformes économiques, les affaires sociales et l'environnement. Or, seule la dimension économique est ici prise en compte, qui s'attache en priorité à libéraliser les services.

Un champ d'application trop large ?

● Bien que le Parlement ait réussi dans son vote en 1^{ère} lecture à réduire le champ d'application de la directive, celui-ci reste toujours très large. Plusieurs secteurs ont été exclus de la directive, notamment les agences d'emploi temporaire, les services de transports y compris portuaires, les services audiovisuels, les activités

OÙ EN SONT

LES SERVICES PUBLICS ?

Au sein des institutions européennes, on les appelle services d'intérêt général (SIG) et services d'intérêt économique général (SIEG).

Ils se situent souvent dans une "zone grise", dont les frontières entre activités économiques et non économiques sont difficiles à tracer et sujettes à variations. Aussi, un certain nombre d'acteurs sociaux réclament un droit positif pour clarifier les notions de SIG, SIEG, SSIG (services sociaux d'intérêt général), mais également pour les protéger et leurs permettre d'exercer leur mission d'intérêt général.

D'autant qu'ils se sont trouvés remis en cause dans la directive services 1^{ère} version. Depuis, le Parlement a réussi à en extraire quelques-uns, mais cette solution n'apparaît pas satisfaisante. Ainsi, la Commission vient de publier une communication sur les SSIG qui, sans aller bien loin, reconnaît néanmoins leur spécificité.

Le Parlement devrait bientôt donner son avis sur le livre blanc de la Commission relatif aux SIEG et réitérera peut-être sa demande d'un cadre juridique spécifique.

Le processus législatif, encore incertain, risque d'être relativement long. Mais l'enjeu est de taille !

.../...

de jeux, les services de santé, etc. Malgré tout, l'éducation, la culture, l'environnement, la distribution et la purification de l'eau, les déchets, l'énergie, les services postaux, les services de stockage des biens dangereux sont toujours couverts. Par ailleurs, le Conseil a introduit dans le texte la possibilité d'élargir le champ après la transposition de la directive en droit national.

● Désormais, la directive intervient seulement en complément des législations communautaires existantes.

La question des services publics

● Les services publics marchands, appelés services d'intérêt économique général (SIEG), sont inclus dans le champ d'application. Cependant, ils sont exclus des dispositions principales de la directive. Dans ce contexte, certains souhaiteraient qu'ils soient totalement sortis du champ d'application pour être l'objet d'un instrument législatif approprié.

● Les services d'intérêt général, et notamment les services sociaux, sont quant à eux exclus du champ d'application, mais avec certaines limites et quelques ambiguïtés.

La libre circulation des services : du principe du pays d'origine au principe de libre prestation

● Le texte initial instaurait le principe du pays d'origine qui prévoyait que les fournisseurs de services ne soient plus soumis aux dispositions réglementaires du pays où ils opèrent mais à celles de leur pays d'origine.

● Finalement, le principe retenu par le Parlement et approuvé par la Commission est celui du respect du droit du prestataire de fournir des services dans un autre État membre que son pays d'origine et la garantie du libre accès. Pour ce faire, l'État de destination doit respecter 3 principes : la non-discrimination (en raison de la nationalité), la proportionnalité (les règles imposées aux prestataires de services ne doivent être ni excessives ni décalées par rapport à l'objectif fixé), la nécessité (les exigences de l'État de destination doivent être justifiées pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ou de protection de la santé et de l'environnement). Cependant, la Cour de justice européenne reste l'unique garante d'une interprétation du respect des exigences nationales selon les 3 principes cités plus haut. Aussi, cette solution ne résout pas l'insécurité juridique pour les opérateurs.

● Si initialement la directive prévoyait que le contrôle soit assuré par le pays d'origine, le Parlement a voté pour que ce soit le pays de destination qui en ait la charge. Cependant, la Commission et le Conseil sont revenus sur la répartition du contrôle entre le pays d'origine et le pays de destination.

La liberté d'établissement des services : les exigences imposées aux prestataires de services

● La directive amendée mentionne une série d'exigences que les États membres ne seront pas autorisés à imposer. Malgré tout, ils pourront toujours soumettre les prestataires de services à une demande d'autorisation, mais à condition que celle-ci ne soit

pas discriminatoire, soit justifiée par une "raison impérieuse d'intérêt général" et soit proportionnée. Par ailleurs, le Conseil européen a durci les règles auxquelles les États membres devront se soumettre puisqu'ils devront identifier et justifier auprès de la Commission les autorisations et les exigences nationales qu'ils souhaitent appliquer.

Où en est le droit du travail ?

● Au Parlement européen, une forte majorité a soutenu l'amendement suggéré par la Confédération Européenne des Syndicats qui prévoit que la directive n'affecte pas le droit du travail, y compris les conventions collectives. La Commission et le Conseil confirment cet amendement, mais de façon moins catégorique et dans des termes plus ambigus. Par ailleurs, le risque est de voir émerger des "faux-indépendants"*, pour lesquels les dispositions relatives au droit du travail ne s'appliquent pas.

* Les faux indépendants sont des travailleurs qui n'ont reçu ou choisi le statut d'indépendant qu'en théorie, étant donné que la réalité de leur situation professionnelle démontre qu'ils travaillent comme des salariés ordinaires pour un employeur, donc qu'ils exécutent leur travail sous l'autorité d'un commanditaire. Du fait de leur statut, ils ne bénéficient d'aucun contrat de travail.

La fin de l'harmonisation ?

● La directive ne comporte qu'une référence très vague à l'éventualité de mesures d'harmonisation. En 1^{ère} lecture, les amendements pour aller vers plus d'harmonisation ont été rejetés.

4. La position des Verts

Lors de la première lecture au Parlement européen, le groupe des Verts a été le seul à voter unanimement contre le projet de directive services.

● Si des améliorations considérables ont été apportées à la proposition initiale de la Commission, elles ne sont pas suffisantes. Pour les Verts, ce projet de directive, qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation préalable, n'apporte aucune clarté quant à la liberté d'établissement des prestataires de services et la libre circulation des services. Il mélange les services d'intérêt économique général avec les services ne remplissant pas de mission d'intérêt général. En l'état, il vise au démantèlement des normes nationales, sans harmonisation préalable.

● Les Verts demandent l'exclusion complète des services publics et des services sociaux du champ d'application de la directive et une plus grande sécurité juridique. Dans ce sens, il serait préférable d'appliquer le principe du pays de destination à l'exercice des activités de services et le principe du pays d'origine au seul droit d'accès à ces activités. Enfin, ils estiment que les exigences imposées par les États membres doivent être maintenues pour des raisons d'intérêt général.

SANDRINE ROGINSKY [HTTP://WWW.VERTS-EUROPE-SINOPL.E.NET](http://www.verts-europe-sinople.net)

Pour aller plus loin :

<http://verts-europe-sinople/bolk>
<http://www.ssig-fr.org/>
http://fr.wikipedia.org/wiki/Directive_services
<http://www.europarl.europa.eu/news/public/>
focus_page/056-998-255-09-37-909-20050819
FCS00997-12-09-2005-2005/default_fr.htm

CLIVAGES AUTOUR DE LA DIRECTIVE SERVICES

Le résultat du vote du Parlement, comme les débats au sein du Conseil, ont semblé indiquer un clivage entre les "anciens" et les "nouveaux" pays de l'UE, que la teneur des débats et l'imagerie utilisée, notamment en France, ont certainement accentué.

Le budget de l'UE n'étant pas à la hauteur des besoins de l'élargissement, les gouvernements des pays qui ont rejoint l'UE en 2004 comptent sur la directive services pour réduire les disparités au sein de l'UE et lutter contre le protectionnisme de leurs partenaires.

Cependant, les syndicats de ces mêmes pays ont compris les dangers du "principe du pays d'origine", qui aurait d'abord accru la concurrence entre travailleurs. Le fait de maintenir un cadre régulateur fort en matière de libre prestation des services peut au contraire faciliter la circulation des prestataires de services, tout en protégeant les travailleurs et consommateurs. Cependant, pour ce faire, la levée des restrictions à la libre circulation des travailleurs imposées aux nouveaux États membres est nécessaire. Celles-ci sont contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination présents dans les traités européens.

Sébastien Leplaideur
président | Paris

sebastien@verts-europe-sinople.net

Laurent Develay

trésorier | Bruxelles | Strasbourg

laurent@verts-europe-sinople.net

Jean-François Yon

coordinateur

jfy@verts-europe-sinople.net

Élise Breyton

chargée de mission Environnement

elise@verts-europe-sinople.net

Sandrine Roginsky

chargée de mission Social/Sociétal

sandrine@verts-europe-sinople.net

Philippe Sour

chargé de mission

"Régions et Peuples Solidaires"

philippe@verts-europe-sinople.net

Luc Bastard

chargé de mission Communication

luc@verts-europe-sinople.net

sinople

centre d'études et d'initiatives
des Verts français
au Parlement Européen



Les Verts | Alliance Libre Européenne
au Parlement Européen