

Directive Services

La situation après l'accord politique politique au Conseil

Rapporteurs fictifs Verts/ALE: Heide Rühle and Pierre Jonckbeer
Staff: Stany Grudzielski
June 8th 2006

1. Rappel: la position des Verts en 1ère lecture du Parlement européen (16 février)

- Nous avons approuvé une série d'améliorations apportées par le Parlement européen:
 - ❖ exclusion du champ de la directive des services audiovisuels, des agences d'emploi temporaire et des services sociaux et de santé ;
 - ❖ la directive services ne viendrait qu'en complément des législations communautaires existantes ;
 - ❖ la directive services n'affecterait pas le droit du travail, y compris les conventions collectives ;
 - ❖ suppression (au moins en termes formels) du principe du pays d'origine.
- Cependant, ces améliorations étaient insuffisantes:
 - * absence de clarté quant au droit applicable ;
 - * les services d'intérêt économique général resteraient inclus dans la directive services, tandis que la Commission refuse de proposer une directive cadre sur les services d'intérêt général ;
 - * pas d'évaluation des exigences nationales préalablement à l'entrée en vigueur de la directive ;
 - * pas d'harmonisation vers le haut, et par conséquent risques importants de démantèlement des normes nationales.
- Par conséquent les Verts/ALE ont voté contre le compromis en 1ère lecture

2. La proposition révisée de la Commission du 4 avril

La Commission, dans sa proposition révisée, a repris pour l'essentiel la position du Parlement. Néanmoins elle a aggravé le texte du Parlement sur une série de points:

- concernant le droit du travail, dans la phrase du Parlement qui stipule que la directive services respecte *"le droit de négocier, de conclure, d'étendre et d'appliquer les accords collectifs, et le droit de grève et de mener une action syndicale"*, **les mots "d'étendre" ont été supprimés ;**
- concernant le champ de la directive, la Commission:
 - ❖ a supprimé les mots *"tels que définis par les Etats membres"* à propos de l'exclusion des services d'intérêt général ; c'est important parce que **cela peut être interprété comme une réduction de la portée du principe de subsidiarité ;**
 - ❖ a **maintenu les services juridiques dans le champ** (alors que le Parlement les avait exclus) ;
 - ❖ a **transformé la liste indicative des services sociaux en une liste limitative** (suppression de *"tels que"*, et donc seuls le logement social, les services à l'enfance et les services aux familles et aux personnes dans le besoin seraient exclus) ;
 - ❖ a précisé que l'exclusion des services de sécurité concerne les services privés ;
- concernant l'examen des exigences nationales en matière de liberté d'établissement (article 15):
 - ❖ **Les services d'intérêt économique général ne sont plus exclus de cet article ;** ils y sont inclus *"dans la mesure où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie"* ; cette disposition est une référence directe au Traité CE (article 86.2) ;
 - ❖ **les Etats membres ne pourront pas introduire de nouvelles exigences, à moins qu'elles ne satisfassent aux conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité ;**
 - ❖ **toute nouvelle disposition légale, réglementaire ou administrative devra être notifiée à la Commission, accompagnée d'une justification ;**
- concernant l'alternative au principe du pays d'origine (article 16), la Commission, tout en conservant pratiquement inchangées les dispositions votées par le Parlement, a ajouté les mots suivants dans le paragraphe 3 de l'article 16: *"et sont en conformité avec le paragraphe 1"* ; **ceci modifie l'équilibre de l'article 16**, parce

que, dans le texte du Parlement, le paragraphe 1 est celui qui prévoit que les Etats membres ne peuvent pas imposer d'exigences quant à la libre circulation des services à moins qu'elles soient non discriminatoires, nécessaires et proportionnelles, tandis que le paragraphe 3 est celui qui prévoit que les Etats membres peuvent imposer des exigences pour des raisons de politique publique, de sécurité publique, de santé publique et de protection de l'environnement ; **les quelques mots ajoutés par la Commission introduisent par conséquent l'idée qu'il y a une prévalence du paragraphe 1 sur le paragraphe 3 ;**

- concernant les dérogations à l'article 16:
 - ❖ **l'article 16 ne s'appliquerait pas aux ressortissants des Etats tiers ;**
 - ❖ **les services interdits dans un Etat membre n'auraient pas de dérogation à l'article 16 ;**
 - ❖ **les dérogations au cas-par-cas ne seraient possibles que pour des raisons de sûreté, et non pour des raisons de santé publique, de politique publique et de protection des mineurs ;**
- concernant les assurances et les garanties (article 27): le prestataire qui se déplace dans le pays de destination pour la 1ère fois **ne serait pas obligé d'informer les autorités** de cet Etat membre des assurances et garanties dont il dispose ;
- concernant le contrôle et la supervision (coopération administrative entre les Etats membres: articles 33 à 38): **il n'est plus aussi clair qu'ils seront du ressort de l'Etat membre de destination ; la compétence de supervision de l'Etat membre de destination n'existerait que "en ce qui concerne les exigences nationales qui peuvent être imposées conformément à l'article 16 ou à l'article 17" (c'est-à-dire, en réalité, les exigences permises pour des raisons de politique publique, de sécurité publique, de santé publique et de protection de l'environnement, ainsi que les exigences permises parce qu'elles concernent des matières sujettes à dérogation à l'article 16); ceci signifie que, dans les domaines de services transfrontaliers qui ne sont pas concernés par les articles 16 et 17, c'est l'Etat d'origine qui sera responsable du contrôle,** et l'Etat de destination ne ferait que *"participer à la supervision"* ;
- concernant l'évaluation mutuelle (article 41): le rapport des Etats membres à la Commission devrait contenir des informations **non seulement quant à l'article 15 (sur l'examen des exigences nationales) mais aussi quant aux articles 9 (sur les régimes d'autorisation) et 30 (sur les activités multidisciplinaires).**

3. L'accord politique au Conseil du 29 mai

Le Conseil a repris pour l'essentiel la position du Parlement tout en reprenant aussi les changements ci-dessus apportés par la proposition révisée de la Commission. Sur un point particulier (les services juridiques), le Conseil a pris une position intermédiaire entre

l'option du Parlement (*exclusion* de tous les services juridiques) et l'option de la Commission (*inclusion* de tous les services juridiques) ; le Conseil prévoit que seuls les notaires et les conseillers municipaux seraient exclus du champ de la directive ; tous les autres services juridiques y seraient inclus ; cependant, les avocats seraient l'objet d'une dérogation à l'article 16.

Concernant l'évaluation mutuelle (article 41): le Conseil ajoute les matières couvertes par l'article 16 aux informations que les Etats membres devraient fournir à la Commission à propos des exigences qu'ils imposent aux prestataires établis dans un autre Etat membre ; ils devraient expliquer pourquoi ces exigences sont non discriminatoires, nécessaires et proportionnelles et pourquoi elles sont justifiées pour des raisons de politique publique, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ; ils devraient notifier toute nouvelle disposition à la Commission ; la Commission effectuerait alors une analyse annuelle et "*fournirait une analyse et des orientations sur l'application des dispositions dans le contexte de la directive*".

Néanmoins il y a quelques reculs supplémentaires, même en comparaison de la proposition révisée de la Commission, qui contenait déjà des reculs majeurs par rapport à la position du Parlement.

En particulier:

- concernant les services sociaux, le Conseil confirme que seuls le logement social, les services à l'enfance et les services aux familles et aux personnes dans le besoin seraient exclus, mais il ajoute aussi que ces services ne seraient exclus "*que dans la mesure où ils sont fournis par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat*"; **cette restriction signifie que les services sociaux fournis par des acteurs sociaux privés non reconnus par l'Etat seraient inclus dans le champ de la directive ;**
- concernant le cinéma, le Conseil remplace l'exclusion clairement adoptée par le Parlement ("*La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes: (...) les services audiovisuels, quel que soit leur mode de production, de distribution et de transmission, y compris la radiodiffusion sonore et le cinéma*") par l'expression "*services cinématographiques*" ; bien que la portée exacte de cette modification soit encore obscure, **cela confirme en tout cas les critiques que nous adressions déjà en février quant au fait que la culture en tant que telle n'est pas exclue du champ de la directive ;**
- concernant la clause de révision (article 43): les nouvelles propositions que la Commission présenterait après 5 ans "*porteront en particulier sur l'application de l'article 16*" et "*considéreront aussi le besoin de mesures supplémentaires pour les matières exclues du champ*"; **cette disposition ouvre explicitement la voie à une remise en cause de la suppression du principe du pays d'origine ainsi qu'à l'extension du champ de la directive, ce qui pourrait signifier que les exclusions obtenues dans cette directive ne sont que provisoires.**

4. La réaction des Verts à cet accord politique

A) EN TERMES DE CONTENU

Les critiques que les Verts avaient adressées à l'opinion du Parlement en 1ère lecture persistent: incertitude juridique, inclusion des services d'intérêt économique général, pas d'évaluation préalable, pas d'harmonisation vers le haut.

Mais **le texte de l'accord politique au sein du Conseil**, en reprenant la plupart des changements apportés par la Commission et en ajoutant quelques reculs supplémentaires, **suscite un surcroît de préoccupations**. Les plus importantes sont les suivantes:

- concernant le droit du travail, "l'extension" des conventions collectives pourrait être affectée par cette directive ;
- concernant le champ de la directive, les services sociaux ne sont que partiellement exclus, et la clause de révision ouvre explicitement la voie à une extension du champ ;
- concernant l'alternative au principe du pays d'origine, l'interdiction d'exigences nationales prévaudra sur l'autorisation de ces exigences, et la clause de révision pourrait remettre en cause dans le futur la suppression du principe du pays d'origine ;
- concernant le contrôle et la supervision, la responsabilité de l'Etat membre de destination est diminuée.

B) A PROPOS DE LA SITUATION POLITIQUE

Depuis l'adoption par le Parlement de son opinion en 1ère lecture en février, les commentaires généraux des observateurs à propos de la directive services sont d'habitude positifs. L'opinion générale est que:

- le Parlement a apporté des améliorations significatives au texte ;
- la Commission a repris ces améliorations ;
- le Conseil les a reprises également.

Cette appréciation très optimiste de la situation devrait être remise en cause par les Verts (voir ci-dessus, point 4a).

Par conséquent il serait utile de considérer les chances que nous avons encore de changer la situation. A cet égard nous pouvons identifier deux stratégies qui ne sont pas mutuellement exclusives :

- stratégie 1: essayer de revenir à certains éléments importants de la position de février au Parlement ; des amendements clés peuvent être redéposés en 2ème lecture, en particulier sur le droit du travail, les services sociaux, l'article 16 et le contrôle et la supervision ;
- stratégie 2: viser un échec de la conciliation entre le Conseil et le Parlement.

Concernant la stratégie 2, il est important de souligner que, tant au sein du Parlement qu'au sein du Conseil, **les compromis passés sont extrêmement précaires**:

- au Parlement, les socialistes ont marqué leur accord au compromis avec le PPE sur la base de 4 éléments: le droit du travail ne serait pas affecté par cette directive, les services sociaux en seraient exclus, le principe du pays d'origine serait supprimé et l'Etat de destination serait responsable du contrôle ; chacune de ces 4 conditions est remise en cause par l'accord politique au Conseil ;
- au Conseil, les nouveaux Etats membres étaient réticents à un compromis ; tout changement même mineur pourrait remettre en cause l'accord.

Par conséquent, en dépit des commentaires béats de beaucoup d'observateurs, il est loin d'être évident que la conciliation entre Parlement et Conseil sera facile. Il convient aussi de noter que la 2ème lecture, et éventuellement la procédure formelle de conciliation, se déroulera en plein milieu de la campagne pour l'élection présidentielle française.

Les organisations syndicales ont commencé à nuancer leur enthousiasme initial. Au sein de la CES, d'importantes organisations membres ont exprimé des critiques dures.

D'un autre côté, nous devons aussi prendre en compte le fait qu'en cas d'échec final de la conciliation, il n'y aurait pas de directive du tout et que par conséquent il n'y aurait toujours pas de certitude juridique en matière de libre circulation des services.

5. Prochaines étapes

- L'accord du 29 mai au Conseil est seulement un accord politique ; l'adoption de la position commune formelle aura lieu lors d'un prochain Conseil Compétitivité, probablement après l'été (en raison du temps nécessaire pour les vérifications des traducteurs-juristes).
- Il y aura alors un délai de 3 (ou 4) mois pour la 2ème lecture du Parlement ; nous devrions examiner attentivement notre stratégie d'amendements.