



N° 2111

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION (N° 2054) DE MME ANNE-MARIE COMPARINI, RAPPORTEURE DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, (N° 2048) DE M. JEAN-MARC AYRAULT ET (N° 2096) DE M. LÉONCE DEPREZ, *sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (COM[2004] 2 final/E 2520)*.

PAR M. ROBERT LECOUC,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LA REALISATION DU MARCHE INTERIEUR DES SERVICES : UN OBJECTIF INCONTESTE, UNE REFLEXION NECESSAIRE POUR UNE NECESSAIRE CLARIFICATION	9
A.— LES SERVICES : UN GISEMENT D'EMPLOIS, UNE CHANCE POUR LA FRANCE	9
B.— LES SERVICES ET LA STRATEGIE DE LISBONNE	10
<i>a) Des objectifs ambitieux</i>	10
<i>b) Réexaminer les modalités d'application</i>	10
C.— UNE DIRECTIVE DESTINEE A REALISER LE MARCHE INTERIEUR DES SERVICES	11
II.— UNE DIRECTIVE QUI POSE DE MULTIPLES PROBLEMES	13
A.— LE CHAMP DES SERVICES COUVERTS	13
1. Une définition extrêmement large des services concernés	13
2. Les exclusions explicites	13
3. La nécessité de revoir un champ d'application problématique	14
<i>a) Exclure les services publics</i>	14
<i>b) Exclure certains secteurs</i>	15
B.— LA LIBERTE D'ETABLISSEMENT	18
1. Le droit existant	18
2. Ce que prévoit la proposition de directive	18
<i>a) Le maintien du droit du pays d'accueil</i>	18
<i>b) La simplification des procédures administratives : une mesure à saluer</i>	19
<i>c) L'allègement voire la suppression des régimes d'autorisation</i>	19
<i>d) L'interdiction de certaines exigences, l'évaluation des autres</i>	19
3. Les risques d'une simplification excessive	19
<i>a) Certains régimes d'autorisation participent de politiques publiques</i>	19
<i>b) L'absence de réponse de l'administration</i>	20

C.— LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES	20
1. Le droit existant.....	20
2. Ce que prévoit la proposition de directive : le principe du pays d'origine	21
3. Des problèmes juridiques majeurs.....	21
a) <i>L'insécurité juridique</i>	21
b) <i>Les risques de dumping juridique</i>	22
c) <i>Les risques de dumping social</i>	22
D.— UN CONTROLE IMPOSSIBLE A EFFECTUER.....	23
1. Des jurisprudences divergentes, une atteinte au principe d'égalité.....	23
2. Le maintien de la déclaration préalable, une exigence incontournable.....	23
AVIS SUR LES PROPOSITIONS DE RESOLUTION	25
1. Sur la perspective du marché intérieur des services	25
2. Sur la simplification et la coopération administrative	25
3. Sur l'application du principe du pays d'origine : une mesure prématurée.....	25
4. Sur le champ d'application de la directive	26
5. Sur les possibilités de contrôle	26
6. Sur l'articulation entre les différents instruments juridiques communautaires et nationaux.....	26
7. Un nécessaire réexamen de la proposition de directive pour sa remise à plat complète	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION	41

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie de trois propositions de résolution sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil (Com 2004 / 2 final / E 2520), présentée par la Commission européenne le 13 janvier 2004, et relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services » ou « directive Bolkestein », du nom du commissaire au marché intérieur dans la précédente Commission Prodi. Cette proposition de directive s'inscrit dans la « stratégie de Lisbonne », qui vise à faire de l'Union européenne, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde.

La première proposition de résolution (n° 2054) est présentée par Mme Anne-Marie Comparini au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Elle a été votée à l'unanimité par les membres de la Délégation le 2 février 2005.

La deuxième proposition (n° 2048) a été déposée le 1^{er} février par M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste et apparentés.

M. Léonce Deprez et plusieurs de ses collègues ont présenté la troisième (n° 2096) le 15 février 2005.

Deux de ces propositions de résolution, la première et la troisième, sont identiques. La deuxième présente quelques différences, mais aboutit à la même conclusion. Toutes trois demandent le retrait de la proposition de directive pour une remise à plat approfondie.

L'ELABORATION DU PROJET DE DIRECTIVE

Le début d'un long processus

La Commission a présenté sa proposition de directive relative aux services dans le Marché intérieur le 13 janvier 2004. Cette directive sera adoptée le cas échéant au terme de la procédure de co-décision, qui implique l'accord conjoint du Conseil et du Parlement européen.

PROCEDURE DITE DE « CODECISION »

– Il s'agit d'un système de double lecture, qui permet au Parlement d'influencer directement les modalités de la prise de décision par le Conseil ;

– Cette procédure aboutit à l'adoption d'actes conjoints du Parlement et du Conseil, signés par les deux Présidents.

➤ Initiative de la Commission

➤ Avis du Parlement

➤ Position commune arrêtée par le Conseil

➤ Deuxième lecture au Parlement

– si le PE rejette la position commune, le Conseil ne peut la reprendre définitivement qu'à l'unanimité ;

– si le PE vote des amendements : ceux-ci sont transmis au Conseil et à la Commission :

- si la Commission les reprend à son compte, le Conseil peut les adopter à la majorité qualifiée,
- si la Commission ne les reprend pas, le Conseil doit les adopter à l'unanimité,
- si le Conseil n'approuve pas les amendements votés par le PE à la position commune, il doit obligatoirement convoquer un comité de conciliation.

➤ Comité de conciliation

Ce comité est composé à parité de membres du Conseil et du Parlement. Au cours de cette phase, la Commission ne peut ni retirer sa proposition, ni en refusant de la modifier, obliger le Conseil à voter à l'unanimité.

– si le comité de conciliation adopte un projet commun, il doit être ratifié par le Conseil à la majorité qualifiée et le Parlement à la majorité absolue ;

– si une des deux institutions refuse de l'approuver, l'acte proposé est définitivement rejeté, de même que lorsque le comité de conciliation échoue, c'est-à-dire ne propose pas de projet commun.

Le texte a été transmis au Conseil et au Parlement européen le 6 février 2004. Le Comité des Régions a formulé son avis le 29 septembre 2004, et le Comité économique et social européen a présenté son avis le 9 février 2005. Début janvier 2005, la Commission a présenté une version consolidée de la proposition de directive, prenant en compte les clarifications proposées dans un document de travail de la présidence luxembourgeoise.

Le 2 février 2005 lors de la présentation des propositions de la Commission pour la révision de la stratégie de Lisbonne, le président José Manuel Durão Barroso a indiqué que la Commission s'engageait à remettre à plat la proposition de directive.

Les prochaines étapes

Concernant le passage en première lecture au Parlement européen, l'adoption en commission du marché intérieur du projet de rapport de Mme Evelyne Gebhardt (SPD, socialiste, Allemagne), devait intervenir en avril pour une adoption en plénière en juin 2005, mais il n'est pas sûr que ce calendrier puisse être tenu.

Concernant les travaux au Conseil, si le texte fait toujours l'objet d'inscription aux ordres du jour des groupes du Conseil, rien n'est prévu au sujet d'une inscription à l'ordre du jour d'un Conseil des Ministres avant que le Parlement européen ne se soit exprimé en première lecture.

Par ailleurs, le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, et le Président du Bundestag, M. Wolfgang Thierse, ont annoncé la mise en place d'un groupe de travail parlementaire franco-allemand, qui devrait formuler des pistes de révision de la proposition de directive.

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire s'appuie sur ce sujet sur le travail d'instruction des propositions communautaires déjà conduit par la Délégation pour l'Union européenne. Elle a examiné le contenu de la proposition de résolution adoptée par la Délégation, et des deux autres propositions de résolution, en vertu du règlement de l'Assemblée nationale. Elle a privilégié la proposition de résolution de la Délégation, en raison de son adoption à l'unanimité, le 2 février 2005.

Le présent rapport a pour objet de présenter l'état du droit actuel et le projet de réforme d'une part, et d'examiner la proposition de résolution formulée par la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste et apparentés, et M. Léonce Deprez et plusieurs de ses collègues, d'autre part.

I.— LA REALISATION DU MARCHÉ INTERIEUR DES SERVICES : UN OBJECTIF INCONTESTE, UNE REFLEXION NECESSAIRE POUR UNE NECESSAIRE CLARIFICATION

A.— LES SERVICES : UN GISEMENT D'EMPLOIS, UNE CHANCE POUR LA FRANCE

La nécessité de libérer le marché des services dans l'Union européenne est communément admise. Alors que les services représentent 70 % de la part de la valeur ajoutée dans la production nationale des principaux pays européens, leur poids dans les échanges demeure inférieur à 20 %.

La Commission a entrepris depuis plusieurs années de recenser les obstacles au marché intérieur susceptibles d'expliquer un tel écart. Elle en a dressé une liste très complète dans son rapport sur l'Etat du marché intérieur des services, publié en juillet 2002, et sur lequel s'est appuyée la proposition de directive.

La France est l'un des premiers exportateurs de services dans le monde et le premier en Europe. Les services sont à l'origine de 16,7 milliards d'euros d'excédent de la balance des paiements.

Elle compte 800 000 entreprises de services, parmi lesquelles de nombreuses PME, mais aussi plusieurs groupes internationaux. Le secteur des services compte 7,5 millions d'emplois dans notre pays. C'est là qu'ont eu lieu 65 % des créations d'emploi de 1997 à 2002.

Il s'agit toutefois d'un secteur fragile. Au cours des dernières années, la production en volume de services marchands a augmenté un peu plus rapidement que celle des autres branches de l'économie française : + 2,8 % en moyenne par an entre 1990 et 2003 contre + 2,1 % pour les autres branches. Mais cette croissance cache des différences entre les services aux entreprises, dynamiques, et les services aux particuliers, qui ont reculé en 2003. Globalement, l'année 2003 a vu plusieurs signaux inquiétants : absence de création nette d'emplois, dégradation de la balance de paiement des services, délocalisations d'entreprises de services même à faible valeur ajoutée.

Or le secteur des services constitue un véritable gisement d'emplois. Le rapport du Conseil d'analyse économique consacré en août 2004 à la *Productivité et l'emploi dans le tertiaire* par M. Pierre Cahuc et Mme Michèle Debonneuil indiquait qu'à l'échelle de notre pays, faire aussi bien que les Etats-Unis dans le secteur tertiaire signifierait plusieurs millions d'emplois en plus.

Les premières évaluations présentées par la Commission européenne indiquent que la mise en œuvre complète de ses propositions permettrait un accroissement de 15 à 35 % des échanges bilatéraux de services marchands à

l'intérieur de l'Union européenne, un accroissement du PIB de l'U.E. de 1 à 3 % et un accroissement des investissements directs étrangers de 15 à 35 %.

Pour la France, le gain attendu serait toutefois de moins de 10 % sur les échanges.

La nécessité de lever les obstacles au marché intérieur des services se fait particulièrement sentir pour les PME. En effet, les plus grands groupes sont déjà largement implantés dans les différents Etats membres, même si les démarches afférentes représentent un coût important.

B.— LES SERVICES ET LA STRATEGIE DE LISBONNE

a) Des objectifs ambitieux

Selon la définition posée dans le Traité de Rome par l'Acte unique européen en 1986, « le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité ».

La libre circulation des services est donc un principe ancien. Mais sa mise en œuvre s'avère particulièrement difficile. Prenant acte de l'écart de croissance entre les Etats-Unis et l'Union, et de l'inachèvement du marché intérieur, les Etats membres de l'Union européenne et la Commission se sont fixés, lors du conseil européen de mars 2000 à Lisbonne des objectifs particulièrement ambitieux : faire de l'U.E. l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde d'ici 2010.

La « stratégie de Lisbonne » repose sur trois piliers :

- un pilier économique, destiné à préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance ;
- un pilier social, pour moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un Etat social actif ;
- un pilier environnemental, afin de faire face au changement climatique et de dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources.

b) Réexaminer les modalités d'application

Le rapport (n°2102) de MM. Michel Delebarre et Daniel Garrigue pour la Délégation pour l'Union européenne, dresse, à mi-parcours, un bilan en demi-teinte : objectifs irréalistes, indicateurs trop nombreux, mobilisation insuffisante.

M. Wim Kok, ancien Premier ministre des Pays-Bas, a présidé à la demande du Conseil européen de mars 2004 un groupe de haut niveau chargé de dresser à mi-parcours le bilan de la stratégie de Lisbonne et de formuler des propositions, qui seront examinées par le Conseil européen de mars 2005.

Afin de relancer la stratégie de Lisbonne, le groupe Kok recommande de mieux cibler les objectifs de croissance et d'emploi, tout en renforçant les politiques de cohésion sociale et d'environnement.

L'achèvement du marché intérieur constitue l'une des priorités identifiées. Cela signifie l'achèvement du marché intérieur des marchandises et des capitaux, mais aussi la mise en place du marché intérieur des services.

La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur occupe donc une place essentielle dans cette stratégie.

C.— UNE DIRECTIVE DESTINEE A REALISER LE MARCHÉ INTERIEUR DES SERVICES

Prenant acte de la diversité des situations dans les vingt-cinq Etats membres, et des nombreux obstacles subsistants à l'achèvement du marché intérieur des services, la Commission a choisi, en présentant cette proposition de directive de procéder selon une méthode inhabituelle.

Cette proposition de directive, si elle était adoptée en l'état, consacrerait l'abandon de la méthode d'harmonisation. Décréter la généralisation du principe du pays d'origine au nom de la confiance mutuelle est irréaliste. Cette dernière ne peut se fonder que sur une lente convergence des législations.

Cette démarche a suscité de nombreuses craintes, renforcées par l'extrême complexité du texte, les incertitudes quant à son champ d'application réel, et l'absence d'études d'impact sectorielles approfondies.

La proposition de directive couvre plusieurs cas de figure :

- l'établissement d'un prestataire dans un autre Etat membre ;
- le déplacement temporaire d'un prestataire dans le pays de son client ;
- l'offre de services à distance ;
- le déplacement du client dans le pays d'origine du prestataire.

Ces quatre cas de figure sont inégalement réglés par le droit existant. La proposition de directive leur apporte donc des solutions différentes, inégalement contestables.

II.— UNE DIRECTIVE QUI POSE DE MULTIPLES PROBLEMES

Dans sa rédaction actuelle, la proposition de directive pose de multiples problèmes : un champ d'application confus, l'absence d'évaluation satisfaisante et d'harmonisation préalable à l'application prévue du principe du pays d'origine, l'impossibilité d'un contrôle efficace, ce qui multiplie les risques de dumping, une mauvaise coordination avec les instruments juridiques existants ou en projet.

A.— LE CHAMP DES SERVICES COUVERTS

1. Une définition extrêmement large des services concernés

Aux fins de la directive, constitue un service « toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité consistant à fournir une prestation qui fait l'objet d'une contrepartie économique ».

L'article 50 du traité définit les services comme « les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales. »

La notion de services recouvre donc des activités extrêmement variées et en constante évolution, au bénéfice des entreprises, des consommateurs, ou des deux à la fois. Compte tenu de cette ampleur, il est indispensable de préciser le champ d'application de la proposition de directive.

2. Les exclusions explicites

La proposition de directive ne prévoit que quatre dérogations explicites (article 2, champ d'application). Sont concernés :

- les services financiers (banque, crédit, assurance, retraites professionnelles ou individuelles, investissements et paiements) ;
- les services et réseaux de communications électroniques ;
- les services de transport, à l'exception des transports funéraires et des transports de fonds ;
- les services participant à l'exercice de l'autorité publique.

Les deux premières exceptions s'expliquent par l'existence de directives sectorielles, tandis que les deux dernières trouvent une base législative dans les articles du traité.

3. La nécessité de revoir un champ d'application problématique

a) Exclure les services publics

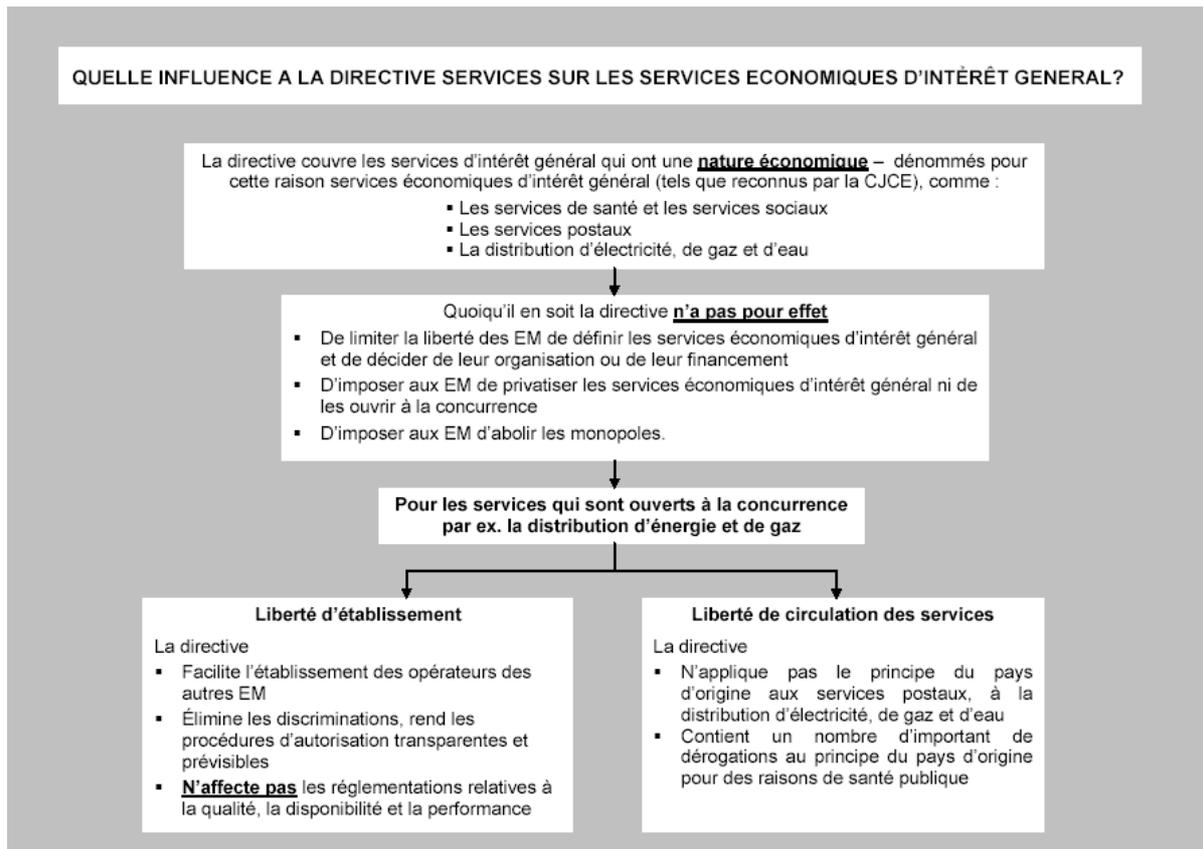
Si la question des services publics est ambiguë et suscite autant de craintes, c'est que la directive ne couvre, en principe, que certains services d'intérêt général : les services d'intérêt économique général. Dans son *Livre vert du 21 mai 2003, sur les services d'intérêt général* [[COM\(2003\) 270 final](#)], la Commission précise ces différentes notions :

« L'expression «services d'intérêt général» ne se trouve pas dans le traité lui-même. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression «service d'intérêt économique général» qui est, elle, utilisée dans le traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

L'expression «services d'intérêt économique général» est utilisée aux articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité. Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.

Il convient de souligner que les termes «service d'intérêt général» et «service d'intérêt économique général» ne doivent pas être confondus avec l'expression «service public», qui est moins précise. Celle-ci peut avoir différentes significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au grand public ou qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt public, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question. »

La Commission a apporté un certain nombre de précisions sur les mesures prévues par la directive et leur application exacte aux différents services publics, finalement restreinte.



Source : Commission européenne

Toutefois, comme l'a noté la Délégation pour l'Union européenne, ces indications rassurantes ne constituent que des commentaires, parfois ambigus, de la proposition de directive. Votre rapporteur s'associe donc à la demande de la Délégation de voir l'ensemble des services d'intérêt général clairement exclus du champ d'application de la proposition. Il serait également souhaitable que l'Union européenne prenne rapidement l'initiative de préparer une directive cadre ou une loi européenne sur les services publics, comme l'y invite l'article III-122 du Traité établissant une constitution pour l'Europe. Il est en effet inacceptable que la réglementation des services d'intérêt général, et celle des services économiques par la présente proposition de directive ne se fassent pas en parallèle.

b) Exclure certains secteurs

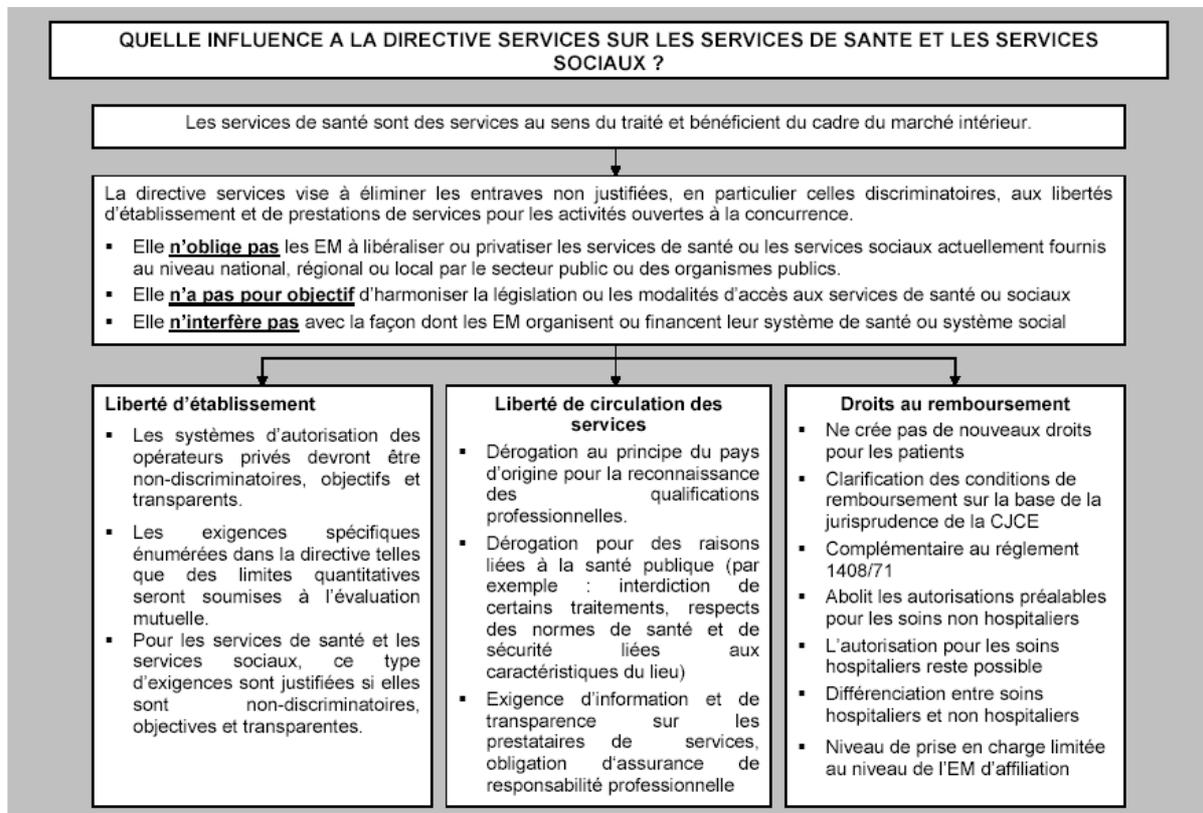
Votre rapporteur se félicite des exclusions sectorielles que la France demandera lors des négociations du texte en Conseil « Compétitivité ».

– L'ensemble du secteur des transports

Les transports de personnes décédées et les transports de fonds sont pour l'instant concernés par la directive.

– Les services de santé, les services sociaux et médico-sociaux

Comme de manière plus générale pour les services publics, la Commission européenne s'est montrée rassurante sur les conséquences de la proposition de directive en matière de santé et de services sociaux.



Source : Commission européenne

Mais sur ce point-là aussi, votre rapporteur souhaite se faire l'écho de plusieurs difficultés soulignées à juste titre par la Délégation.

La plus fondamentale vient de ce que la proposition de directive est contraire au principe de subsidiarité. Dans la mesure où elle conférerait à la Commission européenne un droit de regard sur l'économie des systèmes de santé des Etats membres et leurs politiques de santé publique, elle s'oppose au Traité établissant une constitution pour l'Europe. L'article III-278 du traité rappelle que l'action de l'Union est menée dans le respect des responsabilités des Etats membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. De plus, l'article III-136 du traité permet à un Etat membre de s'opposer à l'adoption d'un acte communautaire qui porterait atteinte à des aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale. Notons enfin que le nouvel article 88-5 de notre Constitution, voté en Congrès le 28 février 2005 permet un contrôle renforcé des parlements nationaux sur le respect du principe de subsidiarité.

D'autre part, l'imprécision de la proposition de directive en matière de remboursement des soins pourrait laisser place à d'inquiétantes dérives, en incitant les patients à tirer un avantage financier de leur traitement médical lorsque le montant du remboursement dans leur pays de résidence dépasse le coût du

traitement dans un autre pays, et les prestataires de santé dans cet autre pays à privilégier les patients des pays dotés de systèmes de santé plus généreux, qui garantissent une bonne sécurité des paiements.

La demande d'exclusion des services de santé du champ de la directive est soutenue de plus en plus largement par les différents Etats membres.

– Les services audiovisuels et culturels

La proposition de directive s'applique à l'ensemble des services audiovisuels, aux services d'agence de presse et de distribution de presse, et aux services de publicité, à l'exception des services publics de radio et télévision.

Votre rapporteur soutient la demande d'exclusion des services audiovisuels et des services de presse du champ d'application de la directive pour plusieurs raisons. Cette demande est d'abord cohérente avec la position adoptée dans le cadre des négociations avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au nom de la diversité culturelle.

De plus, la directive « Télévision sans frontières » dite « TSF » de 1989, déjà modifiée en 1997, fait actuellement l'objet de travaux de révision, qui doivent pouvoir suivre leur cours.

Enfin, l'élargissement du principe du pays d'origine, déjà posé par la directive TSF, à la radio, au cinéma et à la presse doit faire l'objet d'évaluations sérieuses avant toute mise en œuvre.

– Les professions juridiques réglementées

Les activités participant à l'exercice de l'autorité publique sont exclues du champ d'application de la proposition de directive. Toutefois, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a une conception restrictive de ces activités. De ce fait, la proposition de directive pourrait remettre en cause le statut des professions juridiques réglementées qui ne font pas l'objet de directive sectorielle d'harmonisation, alors que cette réglementation est indissociable des principes fondamentaux de l'organisation judiciaire française. Certaines de ces professions ont en effet le statut d'officiers ministériels nommés par le ministre de la justice.

Votre rapporteur soutient donc la demande de la France d'exclure ces professions du champ d'application de la directive.

– Les jeux d'argent

La proposition de directive remettrait en cause les droits spéciaux dont bénéficient en France le PMU et la Française des jeux. Le secteur des jeux d'argent relève plus de l'ordre public que du marché intérieur, et le régime des droits spéciaux est justifié par des raisons d'intérêt général : protection des publics vulnérables, facilitation des contrôles, lutte contre la fraude et la criminalité, mais

aussi survie des points de vente et soutien à la filière hippique, ces deux dernières préoccupations relevant aussi de la politique d'aménagement du territoire.

Votre rapporteur soutient donc la demande d'exclusion intégrale et définitive du secteur des jeux du champ d'application de la directive, formulée par la Délégation pour l'Union européenne.

Il note que les jeux d'argent et les professions réglementées sont déjà exclus du champ d'application de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique organisant le libre exercice du commerce électronique conformément à des directives communautaires.

B.— LA LIBERTE D'ETABLISSEMENT

L'établissement est défini comme « l'exercice effectif d'une activité économique visée à l'article 43 du traité, au moyen d'une installation stable du prestataire, pour une durée indéterminée » (proposition de directive).

1. Le droit existant

L'article 43 du traité dispose que « les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites ». Il est précisé au deuxième alinéa de cet article que « la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises [...] dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants ».

La CJCE a considéré que ces dispositions sont d'applicabilité directe (arrêt *Reyners* du 21 juin 1974 à propos de l'établissement d'un avocat non titulaire de la nationalité du pays). Les directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes et les règlements de 1971, 1972 et 1981 sur les régimes de sécurité sociale ont par ailleurs constitué des étapes importantes dans la mise en œuvre de ce principe.

2. Ce que prévoit la proposition de directive

a) Le maintien du droit du pays d'accueil

En matière de libre établissement, la proposition maintient le principe du pays d'accueil. Pour toute activité de service exercée au sein d'une infrastructure stable et de manière permanente par le prestataire dans un Etat membre, ce prestataire doit se conformer à l'ensemble des obligations et de la réglementation en vigueur du pays d'accueil.

b) La simplification des procédures administratives : une mesure à saluer

La première série de mesures prévues par la proposition de directive concerne la simplification administrative, qui est un objectif entièrement partagé par la France, et déjà largement mis en œuvre. Les Etats membres doivent ainsi :

- simplifier les procédures, formalités et documents applicables à l'accès à une activité de service et à son exercice,
- mettre en place des guichets uniques pour faciliter l'ensemble de ces procédures,
- améliorer l'accès des prestataires et destinataires aux informations, et
- mettre en place avant le 31 décembre 2008 une voie électronique pour toutes ces procédures.

c) L'allègement voire la suppression des régimes d'autorisation

La proposition de directive pose le principe de l'absence de régime d'autorisation. Un tel régime ne peut être qu'exceptionnel et soumis à la réunion de trois critères cumulatifs : il doit être non discriminatoire, objectivement justifié par une raison impérieuse d'intérêt général et l'objectif poursuivi ne doit pas pouvoir être réalisé par une mesure moins contraignante. Dans les cas où elle est prévue, la procédure d'autorisation est par ailleurs strictement encadrée par la proposition de directive.

d) L'interdiction de certaines exigences, l'évaluation des autres

La proposition de directive interdit aux Etats membres de subordonner l'accès à une activité de service, ou son exercice, à un certain nombre d'exigences, discriminatoires ou manifestement incompatibles avec la liberté d'établissement.

D'autres exigences, non discriminatoires, devront être évaluées pendant la période de transposition. Si elles sont nécessaires, et proportionnées à l'objectif poursuivi, les Etats pourront les maintenir. Dans le cas contraire, elles devront être supprimées.

3. Les risques d'une simplification excessive

a) Certains régimes d'autorisation participent de politiques publiques

C'est le cas par exemple des procédures d'autorisation préalables à l'installation des pharmaciens qui constituent un instrument de la politique de santé publique. Comme le fait remarquer Mme Anne-Marie Comparini, « la suppression de certaines exigences pour l'accès à certaines professions, ainsi que la remise en cause de différents régimes et procédures d'autorisation ne seraient possibles que si de nombreux domaines sensibles comme les services de santé, les

services juridiques et les services audiovisuels étaient définitivement exclus du champ de la directive ».

b) L'absence de réponse de l'administration

Le principe d'autorisation tacite en cas d'absence de réponse, posé par l'article 13 de la proposition de directive va à l'encontre de la règle applicable en France. En droit français, le principe, confirmé récemment par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, veut que le silence de l'administration vaille rejet.

C.— LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES

La libre prestation de service vise les seuls cas de fourniture transfrontalière de services sans établissement. La différence avec l'établissement à caractère permanent tient dans la présence provisoire du prestataire de services. Mais l'hésitation est parfois possible, et la jurisprudence souvent subtile. Ainsi, une présence permanente peut créer un établissement même si la forme retenue n'est pas celle d'une succursale ou d'une filiale, tandis que le caractère temporaire de la prestation n'exclut pas de se doter d'une certaine infrastructure si celle-ci est nécessaire à la bonne réalisation de l'activité en cause.

1. Le droit existant

L'article 50 alinéa 3 du Traité CE dispose que « le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses ressortissants ». Il est particulièrement intéressant de remarquer que cet article 50 est repris à l'article III-145 du Traité établissant une constitution pour l'Europe. Il y a là une garantie majeure propre à éviter les dérives les plus menaçantes du principe du pays d'origine.

La jurisprudence de la CJCE a reconnu l'effet direct de ces dispositions du traité CE.

De plus, depuis 1996 une directive sur le détachement des travailleurs prévoit qu'en ce qui concerne le temps de travail, le service minimum, la sécurité, les règles d'hygiène et sécurité, ce sont les règles du pays d'accueil qui s'appliquent.

Enfin, les règlements 1390/81 et 3795/81 ont étendu aux travailleurs indépendants le bénéfice des règlements 1408/71 et 574/72 sur les régimes de sécurité sociale. En principe, la seule législation applicable au travailleur migrant est celle de l'Etat sur le territoire duquel il exerce son activité, mais il existe de nombreuses exceptions.

2. Ce que prévoit la proposition de directive : le principe du pays d'origine

L'article 16 de la proposition de directive, le plus controversé, dispose que :

« 1. Les Etats membres veillent à ce que les prestataires soient soumis uniquement aux dispositions nationales de leur Etat membre d'origine qui relèvent du domaine coordonné.

Le premier alinéa vise les dispositions nationales relatives à l'accès à une activité de service et à son exercice, notamment celles qui régissent le comportement du prestataire, la qualité ou le contenu du service, la publicité, les contrats et la responsabilité du prestataire ».

Lorsqu'un prestataire veut fournir ses services dans un autre Etat membre, sans s'y établir durablement, les seules règles auxquelles il sera donc soumis seront celles de son Etat membre d'origine. C'est là le principe, mais les exceptions y sont extrêmement nombreuses. Outre celles qui existent déjà, dont les principales sont mentionnées ci-dessus, la proposition de directive en prévoit de plusieurs ordres : dérogations générales, transitoires, et individuelles, dont 23 dérogations générales.

Les principales dérogations tiennent :

- à la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs ;
- au projet de directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles ;
- aux règles sur le droit des contrats de la convention de Rome pour les contrats avec les consommateurs ;
- aux exigences spécifiques liées aux caractéristiques du lieu de la prestation (ex : les règles de sécurité des bâtiments), qui sont nécessaires pour maintenir l'ordre public, la santé publique ou la protection de l'environnement.

3. Des problèmes juridiques majeurs

a) L'insécurité juridique

Un problème particulier se pose, notamment en matière pénale, dans la mesure où le champ des pratiques pénalement répréhensibles n'est pas le même partout en Europe. Par exemple, la revente à perte, interdite en France, ne l'est pas dans d'autres Etats membres. On peut donc imaginer le cas où deux commerçants, l'un français, l'autre non, pratiqueraient la revente à perte sur le territoire français. Seul le premier pourrait être sanctionné par le juge pénal français.

A l'inverse, comme l'a souligné la Délégation pour l'Union européenne, une entreprise française qui fournirait des services dans d'autres Etats membres pourrait être jugée dans ces pays selon la loi française, mais selon une interprétation et une jurisprudence qui pourraient profondément diverger.

Il y a là un problème fondamental au regard des principes de territorialité de la loi française, et d'égalité devant la loi, qui ont valeur constitutionnelle et relèvent des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

De ce fait, et compte tenu de la primauté du droit communautaire, l'adoption en l'état de la proposition de directive pourrait placer la France dans l'obligation d'adapter certaines dispositions de son droit pénal, ou de modifier des principes à valeur constitutionnelle.

Rappelons que la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen avait rendu nécessaire une réforme de la Constitution.

b) Les risques de dumping juridique

Un des effets du principe du pays d'origine pourrait être d'entraîner les Etats membres dans une concurrence juridique dommageable. Afin d'inciter des entreprises à s'établir sur leur territoire, pour opérer ensuite dans d'autres Etats membres, les Etats pourraient être poussés à alléger les règles de protection des consommateurs, de l'environnement, etc.

c) Les risques de dumping social

Ceux-ci résultent du principe du pays d'origine lui-même, de l'articulation insuffisante de la proposition de directive avec les autres instruments communautaires, et du système de contrôle prévu, que votre rapporteur estime inapplicable.

Ainsi, la directive sur le détachement des travailleurs ne couvre que les situations de « détachement temporaire », notion qui n'est pas clairement définie.

La directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles quant à elle, n'est pas encore adoptée ; des chevauchements ou contradictions avec la présente proposition de directive ne sont donc pas à exclure.

L'articulation entre la proposition de directive et les conventions dites Rome I et Rome II sur les obligations contractuelles et non contractuelles doit également être précisée, au risque sinon de porter atteinte aux dispositions de ces conventions qui garantissent que les travailleurs bénéficient toujours des règles dites obligatoires du pays dans lequel ils exercent leur travail.

D.— UN CONTROLE IMPOSSIBLE A EFFECTUER

Le principal problème posé par la directive concerne le contrôle des activités de service, rendu concrètement très difficile, voire impossible, en matière de libre établissement comme de libre prestation de service. C'est dans cette absence concrète de contrôle que résident les principales possibilités de dumping social, environnemental, etc.

1. Des jurisprudences divergentes, une atteinte au principe d'égalité

Des conventions communautaires, notamment celles dites Rome I et Rome II, ont prévu les règles applicables en cas de conflits de lois. La remise en cause de ces règles du fait de la primauté du principe du pays d'origine créerait une insécurité juridique préjudiciable aux acteurs économiques et susceptible de faire apparaître de nouvelles discriminations. La Délégation donne l'exemple d'une entreprise française établie en France qui fournirait des services en Allemagne et en Pologne. Elle pourrait être jugée dans ces deux pays selon la loi française, mais il n'est pas certain que les jurisprudences française, allemande et polonaise concorderaient, ce qui constituerait une atteinte grave au principe d'égalité.

Cette situation est d'autant plus inquiétante, que le système de contrôle prévu par la proposition de directive risque de multiplier les contentieux et recours, à l'encontre de l'objectif de simplification affiché.

2. Le maintien de la déclaration préalable, une exigence incontournable

Les autorisations sont, sauf exception, supprimées en matière de libre établissement.

En cas de libre prestation de service, la proposition de directive prévoit que l'Etat d'origine sera chargé du contrôle du prestataire et des services qu'il fournit, y compris lorsqu'il fournit ses services dans un autre Etat membre. Mais les Etats membres ne peuvent plus obliger le prestataire à faire une déclaration auprès de leurs autorités compétentes. En revanche, ils doivent veiller à ce que les pouvoirs de surveillance et de contrôle du prestataire et des activités concernées qui sont prévus dans leur législation nationale soient exercés aussi quand un service est fourni dans un autre Etat membre.

Comment croire que la France puisse contrôler efficacement les prestataires français délivrant leurs services à Malte, au Portugal ou en Estonie ? Comment accepter qu'elle ne puisse contrôler les prestataires irlandais ou slovaques offrant leurs services en France ?

Les mécanismes d'assistance mutuelle, l'encouragement au développement de codes de conduite communautaires, la coopération administrative constituent autant de mesures allant dans le sens de l'harmonisation des conditions du contrôle. Mais ils demeureront vains si les Etats ne peuvent identifier facilement les prestataires de services opérant sur leur territoire.

Aussi votre rapporteur soutient-il résolument la demande de maintien de la déclaration préalable au détachement des travailleurs.

AVIS SUR LES PROPOSITIONS DE RESOLUTION

1. Sur la perspective du marché intérieur des services

La proposition de résolution de la Délégation pour l'Union européenne, et celle, identique, présentée par des députés du groupe UMP approuvent l'initiative du Conseil européen et de la Commission européenne de créer un marché intérieur des services, et rappellent les objectifs de la stratégie de Lisbonne.

Ce préalable, absent de la proposition de résolution présentée par les députés du groupe socialiste, paraît nécessaire à votre rapporteur. En effet, la réalisation du marché intérieur est l'un des principes fondateurs de la construction européenne, inscrit depuis l'origine dans le Traité CE. Il est également important de rappeler que la France a souscrit, en 2000, aux objectifs de la stratégie de croissance de Lisbonne.

Si cet objectif est partagé, le débat demeure toutefois sur les moyens d'y parvenir.

2. Sur la simplification et la coopération administrative

Comme la Délégation et les auteurs de la proposition de résolution n°2096, votre rapporteur se réjouit des mesures destinées à renforcer l'assistance mutuelle et la coopération administrative entre les Etats membres. Il se félicite globalement des mesures de simplification administrative en matière de libre établissement.

3. Sur l'application du principe du pays d'origine : une mesure prématurée

Le principe du pays d'origine pose de multiples problèmes, présentés plus haut, et détaillés soit dans l'exposé des motifs (n° 2048) soit dans l'article (n° 2054 et n° 2096) des propositions de résolution. C'est pourquoi les auteurs des trois propositions demandent l'abandon de ce principe, le groupe socialiste allant jusqu'à en demander l'abandon pour toute directive future sur les services.

Votre rapporteur ne souhaite commenter que la présente proposition de directive, et sans se prononcer sur d'éventuels textes futurs.

Il approuve la demande de la Délégation, qui souhaite la réalisation d'études d'impact par secteurs, et partage l'objectif commun aux trois propositions quant à la méthode à adopter pour l'unification du marché intérieur des services : l'harmonisation du droit applicable aux services.

Votre rapporteur estime que ces conditions étant remplies, les avantages et les inconvénients du principe du pays d'origine pourraient alors être réévalués. Dans les conditions actuelles, il demande l'abandon de ce principe.

4. Sur le champ d'application de la directive

Votre rapporteur soutient la demande des propositions n° 2054 et 2096 de quatre exclusions sectorielles (professions juridiques réglementées, services culturels et audiovisuels, services de santé, d'aide sociale et médico-sociale, jeux d'argent). Il y ajoute la demande d'exclusion de l'ensemble des activités de transport, y compris les transports de personnes décédées et les transports de fonds.

Plus encore, il soutient leur demande d'exclusion des services d'intérêt général. Si le groupe socialiste demande le vote d'une loi cadre sur les services publics ou les services d'intérêt économique général en préalable à toute nouvelle directive sur les services, la Délégation et des députés du groupe UMP demandent l'adoption rapide de cette loi cadre, et le rapporteur s'associe à cette dernière demande.

5. Sur les possibilités de contrôle

Comme indiqué dans les propositions de résolution de la Délégation et de députés du groupe UMP, votre rapporteur estime que le maintien de la déclaration préalable au détachement des travailleurs et le renforcement des contrôles sur la qualification professionnelle des prestataires et la qualité des services offerts constituent des modifications indispensables à la proposition de directive.

Il importe en effet de maintenir la possibilité d'un contrôle effectif des Etats membres sur les prestataires offrant leurs services sur leur territoire.

6. Sur l'articulation entre les différents instruments juridiques communautaires et nationaux

Les incompatibilités avérées ou possibles entre la proposition de directive et plusieurs instruments juridiques communautaires, mais surtout avec la constitution française ont été soulignées par les auteurs des trois propositions de résolution, dans l'exposé des motifs pour le groupe socialiste, dans l'article pour les résolutions de la Délégation et de députés du groupe UMP, et analysées en détail par Mme Anne-Marie Comparini.

Ces incompatibilités apportent une justification supplémentaire à la demande de remise à plat approfondie de la proposition de directive.

7. Un nécessaire réexamen de la proposition de directive pour sa remise à plat complète

Le groupe socialiste demande que la France s'oppose à cette proposition de directive, et en demande le retrait.

La Délégation et des députés du groupe UMP en demandent le retrait pour une remise à plat.

Votre rapporteur considère toute demande de « retrait » de la proposition comme excessive et maladroite. En effet la méthode utilisée par la Commission est mauvaise, mais l'objectif de réalisation du marché intérieur des services est partagé par tous. De plus, le Parlement européen étudie actuellement le texte, et n'a pas encore formulé officiellement son premier avis, même s'il est d'ores et déjà clair que son point de vue sera critique. Enfin, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Bundestag ont prévu de mettre en place un groupe de travail parlementaire franco-allemand pour étudier les problèmes soulevés par ce texte. Il paraît donc naturel de faire confiance à ce groupe de travail d'une part, et d'autre part au Parlement européen, dont l'accord, rappelons-le, sera indispensable pour l'adoption de la proposition de directive.

En revanche, votre rapporteur partage pleinement la conviction qu'une remise à plat approfondie de la proposition de directive est nécessaire, et devra aboutir à des modifications de très grande ampleur.

En conclusion, le rapporteur vous propose l'adoption d'une proposition de résolution prenant appui sur l'article de la proposition de résolution présentée par la Délégation pour l'Union européenne, puisqu'il est le plus complet et qu'il a été adopté à l'unanimité, et tenant compte des motifs détaillés exposés par le groupe socialiste, et notamment de la question qui y est soulevée de la compatibilité de la proposition de directive avec plusieurs articles du traité établissant une constitution pour l'Europe.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 1^{er} mars 2005, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Robert Lecou, les propositions de résolution de Mme Anne-Marie Comparini (n° 2054), de M. Jean-Marc Ayrault (n° 2048) et de M. Léonce Deprez (n° 2096), sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (COM[2004] 2 final/E 2520).

Le président Patrick Ollier a salué le travail de M. Robert Lecou, rapporteur, avant de donner la parole aux représentants des groupes ayant déposé les propositions de résolution discutées.

Présentant à la Commission la proposition de résolution n° 2048 de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste et apparentés, M. Pierre Cohen a indiqué d'emblée que cette proposition s'inscrivait dans un mouvement de rejet de la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive Bolkestein ».

Il a précisé que les auteurs de cette proposition entendaient rejeter en bloc la proposition de directive et non l'amender ; il a en effet dénoncé la logique qui sous-tend cette proposition de directive, estimant qu'elle vise à soumettre l'ensemble des services à des règles de marché, bien que tous les services n'aient pas nécessairement la même dimension marchande.

Il a en particulier souhaité qu'une loi-cadre sur les services publics ou les services d'intérêt économique général soit débattue et adoptée préalablement à la discussion de toute directive relative aux services. Il a ajouté qu'une telle loi-cadre permettrait de définir la notion de services publics et, notamment, d'en préciser le périmètre. Il a rappelé qu'il fallait partir des droits fondamentaux des citoyens pour réfléchir sur les services publics au lieu de raisonner en termes de marchés et de consommateurs.

Il s'est ensuite déclaré défavorable au principe du pays d'origine, dont il a jugé qu'il était contraire à l'objectif communautaire d'harmonisation par le haut des législations comme à l'esprit du modèle social européen. Il a insisté sur l'importance que les notions de citoyenneté, de droit du travail, de protection sociale, avaient pour les partis de gauche. Il a aussi estimé que ce principe du pays d'origine entravait même la liberté d'entreprendre, dans la mesure où il tend à favoriser les entreprises des Etats les moins protecteurs de leurs salariés au détriment de celles des Etats dont le modèle social est plus développé, comme c'est le cas de la France, et a espéré que tous pourraient se retrouver sur ce point.

Il a ensuite rappelé qu'à l'occasion du vote du Parlement européen sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2005, le 24 février dernier, les députés européens issus de l'UMP n'avaient pas voté pour le retrait de

la directive : il a regretté que les représentants de la France aient pu ainsi paraître désunis alors même que le Premier ministre avait fait part à l'Assemblée nationale de ses réserves sur la proposition de directive Bolkestein.

Puis, il a souhaité que fussent clarifiés les quelques points sur lesquels il convenait que la France ne transigeât pas, dans les négociations communautaires, comme le respect des acquis sociaux et la garantie d'une concurrence qui ne soit pas déloyale, dans le cadre d'une harmonisation par le haut des législations.

Enfin, il a souligné les trois conclusions de la proposition de résolution du groupe socialiste : la demande de retrait de la proposition de directive, le souhait de l'adoption d'une loi-cadre sur les services publics ou les services d'intérêt économique général préalablement à toute nouvelle directive sur les services, et le rejet du principe du pays d'origine.

Présentant à la Commission sa proposition de résolution n° 2096, cosignée par plusieurs de ses collègues, M. Léonce Deprez a rappelé que l'Assemblée nationale venait d'accueillir les propos du Président du Gouvernement espagnol définissant l'Union européenne comme une union tendue vers le progrès social, économique et technologique avec des applaudissements unanimes ; il a donc regretté que la proposition de directive Bolkestein tende à marquer un retour à un marché dérégulé. Il a estimé que cette proposition de directive méritait un réexamen profond.

A ce titre, il a jugé que la proposition de directive tendait à niveler les systèmes sociaux européens en les alignant sur les modèles sociaux les moins protecteurs. Il a estimé que ce nivellement par le bas n'était souhaitable dans aucun secteur et notamment pas dans celui des services, dont il a rappelé qu'il constitue le principal moteur de croissance et d'emploi pour la France, comme M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale le rappelait en présentant son plan de développement des services à la personne. Il a notamment regretté que la proposition de directive Bolkestein, s'appliquant à tous les services de façon horizontale, tende à toucher aussi à l'artisanat, dont il a souligné l'importance dans l'économie et la société françaises.

Il a ensuite jugé nécessaire de mettre en place un cadre juridique spécifique aux services publics. Il a rappelé que le Président de la République s'était plusieurs fois déclaré favorable à cette idée, et il a estimé qu'elle réunissait un consensus large au sein de la Représentation nationale.

Puis il a estimé que les citoyens européens ne pourraient adhérer pleinement à la construction européenne si celle-ci ne s'inscrivait pas dans une optique de progrès économique et social. Il a en effet rappelé que l'idée d'une économie sociale de marché était au cœur de la construction européenne et que le projet de Constitution européenne en affirmait l'importance. A ce titre, il a souligné le fait que l'esprit de la proposition de directive contredisait celui d'un certain nombre de directives ou de projets de directives relatifs aux droits sociaux

dans le marché unique, comme par exemple celle qui tend à harmoniser la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Le président Patrick Ollier, a indiqué que l'objet de la proposition de directive, à savoir la libre circulation des services, s'inscrivait dans le cadre de l'évolution européenne qu'il soutenait, mais que cela ne devait pas servir de prétexte à faire de l'Europe un champ d'action supplémentaire pour la technocratie.

Rappelant sa volonté de participer au contraire à une construction politique de l'union européenne, telle que souhaitée par le Général de Gaulle, il a souligné le fait que le marché devait constituer un instrument, mais non la finalité même de la construction européenne. Il a précisé qu'à cet égard, le débat suscité par la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur constituait l'occasion d'une réflexion approfondie sur le sens de la construction communautaire.

Il a indiqué que la proposition de directive concernait plus de 6 000 métiers, et a estimé qu'un texte d'une telle portée ne devait pas en rester à sa mauvaise rédaction actuelle.

Soulignant la spécificité du service public à la française, issu du consensus national qu'illustre le programme du Conseil national de la Résistance et dont l'esprit n'était manifestement pas compris par les auteurs de la proposition de directive, et insistant sur le fait que la majorité poursuivait elle aussi des objectifs sociaux, il a ensuite exprimé sa crainte devant les risques de dumping social que pourrait présenter l'application du principe du pays d'origine. Il a estimé qu'un tel principe pouvait devenir l'expression d'un libéralisme dangereux, dès lors qu'il était excessif, technocratique, et qu'il échappait au contrôle politique. Il a rappelé que les députés du groupe UMP étaient attachés au droit du travail, aux droits sociaux, au droit à la santé ainsi qu'aux services publics.

Il a enfin mis en avant la dimension de tri dans la tâche du rapporteur, qui devrait distinguer les avancées présentes dans la proposition de directive, des graves problèmes qu'elle soulève par ailleurs, et qui font d'elle un texte inacceptable en l'état.

M. Robert Lecou, rapporteur, a estimé qu'il ne fallait ni diaboliser la directive, ni ignorer les problèmes qu'elle soulève.

Il a rappelé que la proposition de directive présentée par la Commission européenne, et relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services » ou « directive Bolkestein », du nom du commissaire au marché intérieur dans la précédente Commission Prodi, s'inscrivait dans la « stratégie de Lisbonne », qui vise à faire de l'Union européenne, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde.

Il a précisé que la première proposition de résolution (n° 2054), présentée par Mme Anne-Marie Comparini au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne avait été votée à l'unanimité par les membres de la Délégation le 2 février 2005. La deuxième proposition (n° 2048) a été déposée le 1er février par M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste et apparentés. La troisième (n° 2096) a été déposée par M. Léonce Deprez et plusieurs de ses collègues le 15 février 2005.

Il a indiqué que deux de ces propositions de résolution, la première et la troisième, étaient identiques, et que la deuxième présentait quelques différences, mais aboutissait à la même conclusion, puisque toutes trois demandaient le retrait de la proposition de directive pour une remise à plat approfondie.

Il a rappelé que nous n'en étions qu'au début d'un long processus, que la Commission avait présenté sa proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur le 13 janvier 2004, et que cette directive serait adoptée le cas échéant au terme de la procédure de codécision, qui impliquait l'accord conjoint du Conseil et du Parlement européen.

Il a précisé que la Commission avait présenté début janvier 2005 une version consolidée de la proposition de directive, prenant en compte les clarifications proposées dans un document de travail de la présidence luxembourgeoise, et que le 2 février 2005, lors de la présentation des propositions de la Commission pour la révision de la stratégie de Lisbonne, le Président José Manuel Durão Barroso avait indiqué que la Commission s'engageait à remettre à plat la proposition de directive.

Il a ensuite indiqué que le 24 février, le Parlement européen s'était prononcé sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2005, rejetant une demande d'adoption de la proposition de directive dans les meilleurs délais, ainsi que les amendements en demandant le retrait pur et simple. La position actuelle du Parlement européen était donc de demander une remise à plat du texte.

Il a souligné que les prochaines échéances étaient le conseil « compétitivité » puis le conseil européen de mars 2005, que le Parlement européen devrait débattre en séance plénière en juillet prochain du rapport de Mme Evelyne Gebhardt (SPD, Allemagne), rapporteur pour la commission du marché intérieur, son rapport devant être présenté en mars.

Il a mentionné l'annonce, par le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, et le Président du Bundestag, M. Wolfgang Thierse, de la mise en place d'un groupe de travail parlementaire franco-allemand, qui devrait formuler des pistes de révision de la proposition de directive.

Il a ensuite constaté que le principe d'une meilleure intégration des services dans l'Union européenne n'était pas contesté.

Il a estimé que la perspective d'une simplification des procédures administratives et d'un renforcement de la coopération administrative entre les Etats membres allait dans le sens d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur.

En revanche, il a déclaré que la méthode retenue par la Commission et le fond de la proposition de directive provoquaient de nombreuses critiques.

Il en a dénoncé le champ d'application extrêmement vaste, et confus, regrettant qu'une partie des services publics soit couverte par la proposition, alors que ces services devraient faire l'objet d'une directive-cadre spécifique, demandée depuis longtemps par la France et la Belgique. Il a souligné que l'article III-122 du Traité établissant une constitution pour l'Europe offrirait également une base juridique pour une loi européenne sur les services d'intérêt économique général.

Pour des raisons d'intérêt général, et parce qu'on ne peut pas les assimiler à des services marchands classiques, il a considéré que de nombreux secteurs devraient en outre être exclus du champ d'application du texte, qu'il s'agisse de la santé, de la culture et de l'audiovisuel, des professions juridiques réglementées, des jeux d'argent, et de l'ensemble des transports.

S'il a estimé que certaines des mesures de simplification administrative prévues au titre de la liberté d'établissement ne soulevaient pas de difficulté, il a dénoncé la méthode retenue pour faciliter la libre prestation de services, qui repose sur la généralisation du principe du pays d'origine, sans disposer d'études d'impact sectorielles approfondies, et a qualifié cette méthode d'inacceptable. Il a également dénoncé la suppression de la déclaration préalable au détachement des salariés comme étant inadmissible, dans la mesure où elle priverait d'efficacité tout contrôle par le pays d'accueil, et accroîtrait ainsi les risques de dumping social, environnemental, juridique, etc.

Il a également souligné que cette proposition de directive se trouvait en contradiction avec le traité instituant une constitution pour l'Europe adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Union européenne le 18 juin 2004, et en particulier avec ses articles I-3 (objectif de cohésion économique et sociale), III-119 (exigences de la protection de l'environnement), III-120 (protection des consommateurs), III-122 (bon accomplissement des missions des services d'intérêt économique général), III-172 (protection du milieu de travail), III-209 (promotion de l'emploi, amélioration des conditions de vie et de travail et leur égalisation dans le progrès).

Il a affirmé que l'articulation de la proposition de directive avec les autres instruments juridiques communautaires était également nécessaire.

Il a ensuite estimé que l'interdiction faite en France à l'autorité judiciaire d'appliquer la loi pénale française porterait atteinte au principe de territorialité de la loi française, alors que ce principe relevait pourtant des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Il a considéré que la France ne pouvait pas

accepter de telles dispositions en si forte contradiction avec ses principes constitutionnels.

Compte tenu de la trop grande complexité du texte, de son imprécision dans sa rédaction actuelle, et de l'impossibilité à ce jour d'en évaluer correctement la portée, il a donc estimé qu'il fallait demander que la Commission remette à plat cette proposition de directive, profitant de la poursuite des travaux du Parlement européen et du Conseil européen conformément à la procédure de codécision, de manière que cette remise à plat approfondie aboutisse à des modifications de très grande ampleur.

En conclusion, il a proposé l'adoption d'une proposition de résolution synthétique, prenant appui sur l'article unique de la proposition de résolution présentée par la Délégation pour l'Union européenne, adopté par celle-ci à l'unanimité et repris par M. Léonce Deprez et ses collègues, en tenant compte des motifs détaillés exposés par le groupe socialiste, et notamment de la question de la compatibilité de la proposition de directive avec plusieurs articles du traité établissant une constitution pour l'Europe.

Il a indiqué que cette proposition de résolution demandait :

- la remise à plat approfondie de la proposition de directive ;
- l'abandon du principe du pays d'origine ;
- le maintien de la déclaration préalable au détachement des travailleurs ;
- un contrôle renforcé de la qualification professionnelle en contrepartie de la limitation des régimes d'autorisation ;
- le respect de la constitution et de la souveraineté du droit pénal ;
- l'exclusion des services d'intérêt général de la proposition de directive ;
- la mise en œuvre rapide d'une directive-cadre protégeant les services publics ;
- des exclusions sectorielles : services de transports dans leur ensemble, professions juridiques réglementées, services de santé, d'aide sociale et médico-sociale, audiovisuel et services culturels, jeux d'argent.

Il a estimé que cette proposition de résolution devrait rassembler l'ensemble des membres de la commission, souhaitant que la proposition de directive s'inscrive dans la perspective d'une meilleure intégration du marché des services, source de croissance et d'emploi, mais a conclu que la proposition de directive actuelle était inacceptable.

M. Daniel Paul a souligné que le groupe communiste et républicain, après avoir été alerté sur le contenu du projet de directive à l'été 2004, avait attiré l'attention du Gouvernement sur ses dispositions dès le début de la session parlementaire.

Déplorant le peu d'intérêt suscité à l'époque par cette démarche, il a précisé que le groupe qu'il représentait demandait le retrait du projet de directive, et a estimé que la proposition du rapporteur tendant à demander « résolument » une remise à plat n'était pas très éloignée de cette position.

Il a également estimé que ce projet de directive était représentatif des orientations communautaires actuelles, qui ne lui paraissent pas recueillir l'assentiment de la population et a rappelé que le présent texte avait été adopté par la Commission européenne, alors présidée par Romano Prodi, à l'unanimité du collège des commissaires.

Il a indiqué que seuls les députés communistes s'étaient opposés au texte lors de son examen préliminaire par les instances européennes ; il a qualifié ce projet de directive d'erreur politique.

Indiquant que la Grande-Bretagne, favorable au projet, allait assumer à partir du mois de juillet et pour six mois, la Présidence de l'Union européenne, il a estimé que le retrait du texte constituait une garantie que n'offrait pas une simple remise à plat. Il a également appelé à rejeter le projet de Traité constitutionnel européen.

Rappelant qu'il était personnellement favorable à un vote positif au référendum sur le projet de constitution européenne, M. Jacques Le Guen a indiqué qu'il était nécessaire de remettre totalement à plat ce projet de directive, mais que ses principes étaient déjà appliqués en pratique dans le secteur agricole.

Les sociétés de service feraient notamment travailler en Allemagne près de 270 000 employés saisonniers polonais, par le biais d'accords de main-d'œuvre datant de 1991, avec un coût horaire de 4,6 à 5,4 euros, ce qui ne pouvait entraîner qu'une grave distorsion de concurrence à l'égard des producteurs français dont le coût horaire est en moyenne de 10,6 euros.

Il a donc estimé qu'il existait déjà une distorsion de concurrence préjudiciable aux agriculteurs français, notamment dans le domaine des fruits et légumes, ajoutant que cette distorsion ne pourrait que s'aggraver avec l'arrivée de travailleurs ukrainiens en Pologne, dont le salaire horaire est inférieur à un euro. Il a conclu qu'il fallait instaurer une véritable police sociale permettant d'éviter que notre système agricole fût mis en péril.

M. François Brottes a estimé que l'Assemblée nationale devait adresser un message parfaitement clair à la Commission européenne en adoptant une proposition de résolution courte et claire ; il a donc engagé la Commission à adopter la proposition de résolution déposée par le groupe socialiste, dont la rédaction synthétique permettrait d'éviter qu'elle ne servît à légitimer, d'une manière ou d'une autre, une nouvelle directive légèrement modifiée.

Il s'est en particulier interrogé sur l'opportunité d'y préciser les secteurs qui devraient être exclus de l'application de cette directive, dans la mesure où

cette liste risquait de ne pas être exhaustive ; ainsi, le rapporteur a-t-il fait mention du domaine des transports, mais l'on pourrait aussi bien y ajouter ceux de l'agriculture, du bâtiment, et par extension, toutes les activités jouant un rôle dans l'aménagement du territoire.

Il a jugé positive l'initiative du rapporteur consistant à ne pas désigner les nouveaux pays entrants dans l'Union européenne comme les auteurs d'une concurrence déloyale.

Il a par ailleurs précisé que le groupe socialiste était favorable, avant toute directive sur les services dans le marché intérieur, à l'élaboration d'une directive-cadre sur les services publics, notion plus large que les services d'intérêt économique général visés à l'article III-122 du projet de traité constitutionnel européen.

Il a par ailleurs estimé qu'en proposant une « *remise à plat* » de la directive, la résolution était à la fois trop réservée et trop vague, cette expression risquant de ne pas être comprise par des interlocuteurs étrangers ; que la rédaction de la proposition de résolution du groupe socialiste, en optant clairement pour une demande de retrait du projet de directive, était donc plus efficace que celle du rapporteur, bien que cette dernière fût globalement meilleure que celle du rapporteur de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a vivement regretté que le caractère inacceptable de la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur soit instrumentalisé pour appeler à rejeter le traité instituant une Constitution européenne. Elle a estimé que l'absence de rejet total d'une telle proposition de directive constituerait une faute politique, alors que le processus d'examen de ce texte ne faisait que débiter. Elle a ajouté que les élus locaux avaient bien perçu, sur le terrain, la menace que cette proposition de directive faisait planer sur les services publics et sur l'artisanat, pourtant essentiels pour le maillage territorial de la France. Elle a donc jugé préférable de demander un retrait de la proposition de directive plutôt qu'une simple « *remise à plat* ».

Mme Nathalie Gautier a considéré que la proposition de directive n'était pas seulement « vaste et confuse », mais foncièrement inacceptable. Elle a rappelé qu'elle n'avait pas suscité de simples critiques mais un véritable tollé. Jugeant la proposition de directive contre-productive vis-à-vis de la construction européenne, et notamment du traité instituant une Constitution européenne, elle a souhaité que le retrait de ce texte soit demandé. Elle a remarqué que les citoyens avaient bien compris les dangers de cette proposition de directive et, rappelant qu'elle préside le groupe d'amitié France-Lettonie de l'Assemblée nationale, a cité l'exemple du conflit violent provoqué récemment par le recours à une entreprise lettone sur un chantier suédois, perçu par l'opinion publique comme une pratique de concurrence déloyale.

Elle a enfin fait valoir que les services, menacés par cette directive, représentaient environ 70 % du produit intérieur brut. Notant que la Commission européenne avait l'intention de conserver ce texte dans son principe, elle a conclu que la seule solution efficace, claire et compréhensible serait de demander le retrait de ce texte.

Le président Patrick Ollier a souligné l'existence d'un consensus au sein de la Commission pour refuser la directive dans sa rédaction actuelle. Il a toutefois appelé la Commission à faire preuve de responsabilité, en mesurant les limites de l'action pouvant être conduite dans le cadre des institutions communautaires.

Il a considéré qu'il aurait été possible de demander le retrait de la proposition de directive dans la foulée de son dépôt, mais a rappelé qu'au contraire le débat était déjà engagé, le Parlement européen s'en étant saisi et la rapporteure de la commission du marché intérieur, Mme Evelyne Gebhardt ayant débuté son travail. Il a noté qu'un conseil des ministres de l'Union européenne aurait lieu au mois de mars et indiqué que la procédure de codécision devait se poursuivre, notamment au Parlement européen en juillet prochain.

Il a estimé que la position de la France pourrait être mal comprise des autres Etats membres si l'Assemblée nationale, pour défendre le service public « à la française », demandait le retrait d'un texte déjà en discussion. Il a toutefois suggéré de réfléchir à des améliorations rédactionnelles de la proposition de résolution, la notion de « remise à plat » de la proposition de directive étant sans doute ambiguë.

M. Léonce Deprez a estimé qu'il était souhaitable de remplacer l'expression peu claire de « remise à plat » par une demande de « réexamen » de la directive. Puis, M. Jacques Le Guen a insisté sur la nécessité de demeurer vigilant, dans l'hypothèse d'une réécriture du texte de la directive. Il a estimé que celle-ci introduisait une véritable dérégulation du secteur des services dans l'Union européenne.

Après que M. Jean-Marc Lefranc a exprimé son souhait de préciser au point 11 de la proposition de résolution que la directive était inacceptable et que sa réécriture était nécessaire, Mme Nathalie Gautier a estimé que l'expression de « spécificité française en matière de services publics » n'était pas opportune, dans la mesure où certains Etats membres, notamment l'Allemagne, disposaient de services publics locaux, de sociétés d'économie mixte, et de services d'intérêt économique général, et avaient développé un contrôle public sur certains services.

Le président Patrick Ollier, a néanmoins souligné qu'il s'agissait plutôt dans ces Etats de services au public, et que la France se distinguait par sa conception originale du service public. Il a souligné que l'enjeu majeur du débat résidait dans l'importance plus ou moins grande que l'on souhaitait accorder aux interventions de l'Etat.

Mme Sylvia Bassot a estimé que la notion de « réexamen », parce qu'elle visait le fond du texte de la directive, était préférable à la notion de « réécriture », qui visait plutôt sa forme.

M. François Brottes a rappelé que la proposition de résolution rédigée par le groupe socialiste posait le principe d'une directive-cadre sur les services d'intérêt économique général ou sur les services publics, comme garantie d'une protection préalable. Il a également précisé que son groupe n'était favorable ni au réexamen, ni à la réécriture de la proposition de directive dite Bolkenstein, jugeant ces deux démarches insuffisantes. Il a en outre précisé que la notion de « retrait » de la directive figurait au point 13 de la proposition de résolution de la Délégation européenne, ce qui n'était pas le cas au point 11 de la proposition de résolution du rapporteur de la Commission des affaires économiques, M. Robert Lecou.

M. Frédéric Soulier a suggéré de demander un nouvel examen du texte.

M. Léonce Deprez a estimé que le terme de « réexamen » était plus fort que celui de « réécriture », et plus conforme à la volonté exprimée par la Commission au cours du débat.

M. Yves Coussain a exprimé sa préférence pour un retrait du texte dans son écriture actuelle.

M. Jacques Bobe a alors suggéré la formule « retrait en vue d'un réexamen ».

Le rapporteur a ensuite rappelé que la procédure de codécision devant aboutir à l'adoption du texte n'en était qu'à ses débuts, et que le texte dont la Commission avait à connaître n'était qu'un projet de directive destiné à être modifié.

Il a estimé que la demande de retrait était une option excessive et maladroite eu égard tant au droit qu'aux usages communautaires, et a rappelé que le Parlement européen devait en outre s'exprimer sur ce projet de directive, en particulier dans le cadre de l'examen du rapport adopté par la commission compétente et débattu au mois de juillet prochain.

Il a alors proposé de demander un réexamen du projet de directive, plutôt qu'une remise à plat, ainsi que l'examen simultané d'un projet de directive-cadre sur les services publics.

M. François Brottes a alors indiqué que, le rapporteur ne proposant pas le retrait du projet de directive, le groupe socialiste voterait contre sa proposition de résolution.

La Commission a alors *adopté* la proposition de résolution de son rapporteur *ainsi modifiée*.



En conséquence, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit :

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur

(COM[2004] 2 final/E 2520)

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 47, 55, 71 et 80 du traité instituant la Communauté européenne,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (COM[2004] 2 final, document E 2520),

Sur le principe d'une directive assurant la libre circulation des services :

1. Approuve l'initiative du Conseil européen et de la Commission de créer un marché intérieur des services dans le but d'insuffler une nouvelle dynamique à la croissance économique, à la création d'emplois et à la cohésion sociale en Europe, conformément aux objectifs décidés à Lisbonne en mars 2000.

2. Estime que la Commission doit s'engager dans un processus d'harmonisation du droit applicable aux services, en prenant mieux en compte les particularités de chaque secteur, et en procédant au préalable à une étude d'impact approfondie.

Sur son champ d'application :

Sur les services publics :

3. Considère que les services d'intérêt général doivent être clairement exclus du champ d'application de la proposition de directive et souhaite que l'Union européenne prenne l'initiative de préparer, en vue de leur adoption simultanée, une directive-cadre, ou une loi européenne comme l'y invite l'article III-122 du traité constitutionnel européen, permettant de protéger les spécificités françaises des services publics au sein des services d'intérêt général.

Sur les exclusions sectorielles :

4. Recommande que, pour des raisons d'intérêt général, aucune directive horizontale visant à mettre en œuvre le marché intérieur ne s'applique aux professions juridiques réglementées, aux services culturels et audiovisuels, aux services de santé, d'aide sociale et médico-sociale, aux jeux d'argent et à l'ensemble des transports.

Sur le libre établissement :

5. Se félicite des mesures de simplification administrative et d'allégement des formalités préconisées par la Commission qui sont, pour beaucoup, déjà mises en œuvre en France.

6. Suggère que la limitation du nombre de régimes d'autorisation ait pour contrepartie un contrôle renforcé de la qualification professionnelle des prestataires et de la qualité des services offerts, dans l'intérêt des consommateurs.

Sur la libre prestation de services :

7. Demande résolument l'abandon du principe du pays d'origine qui, en l'absence d'un niveau d'harmonisation suffisant des secteurs concernés, et compte tenu des disparités de l'Europe, présente un risque de dumping social et juridique qui favoriserait la concurrence déloyale et la baisse de qualité de l'offre de service.

8. Demande résolument le maintien de la déclaration préalable au détachement des salariés, afin de conserver le contrôle, par l'Etat d'accueil, des conditions de détachement et de réalisation de l'activité.

9. Considère que l'adoption d'une directive assurant la libre circulation des services dans l'Union européenne ne doit pas empêcher l'application du droit pénal de chaque Etat membre, ni celle du droit social.

Sur l'articulation de la proposition avec d'autres instruments juridiques communautaires :

10. Insiste sur la nécessité de mieux définir l'articulation entre la directive relative aux services dans le marché intérieur et les autres instruments juridiques communautaires.

11. En conséquence, considère que cette proposition de directive est inacceptable et demande résolument son réexamen.
