



N° 2149

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2009.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la protection des missions d'intérêt général  
imparties aux **services sociaux**  
et à la transposition de la **directive services**,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution  
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Marc AYRAULT, François BROTTES, Christophe CARESCHE, Jean-Patrick GILLE, Régis JUANICO, Jérôme LAMBERT, Alain VIDALIES, Marisol TOURAINE, Alain ROUSSET, Jean-Michel CLÉMENT, Alain NÉRI, Michel VAUZELLE et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (1) et apparentés (2),

députés.

---

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Patricia Adam, Sylvie Andrieux, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Delphine Batho, Jean-Louis Bianco, Gisèle Biémouret, Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Monique Boulestin, Pierre Bourguignon, Danielle Bousquet, François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Martine Carrillon-Couvreur, Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-

Françoise Clergeau, Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Catherine Coutelle, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Claude Darciaux, Pascal Deguilhem, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Michel Delebarre, François Deluga, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Odette Duriez, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Laurent Fabius, Albert Facon, Martine Faure, Hervé Féron, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Pierre Forgues, Valérie Fourneyron, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Catherine Génisson, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Pascale Got, Marc Goua, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, David Habib, Danièle Hoffman-Rispal, François Hollande, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Jean-Louis Idiart, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Marietta Karamanli, Jean-Pierre Kucheida, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Marylise Lebranchu, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Annick Lepetit, Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Gilbert Mathon, Didier Mathus, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, Michel Pajon, George Pau-Langevin, Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Marie-Françoise Pérol-Dumont, Philippe Plisson, François Pupponi, Catherine Quéré, Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Marie-Line Reynaud, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Odile Saugues, Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Marisol Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhel, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Chantal Berthelot, Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Annick Girardin, Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Martine Pinville, Simon Renucci, Chantal Robin-Rodrigo, Marcel Rogemont et Christiane Taubira.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le processus de transposition de la directive services qui aurait dû s'achever au plus tard le 28 décembre 2009 constitue une étape déterminante en vue de sécuriser un grand nombre de services sociaux par rapport aux règles de la concurrence et du marché intérieur.

En effet, le texte de compromis, négocié sous l'égide du rapporteur socialiste du Parlement européen, Evelyne Gebhardt, permet à chaque État membre de se prévaloir d'un certain nombre de principes et de dispositions en vue d'améliorer l'état du droit actuel.

L'ensemble de la représentation nationale n'a pas été associé à ces travaux et n'a pu en débattre publiquement. Le dernier rapport d'information du Sénat du 17 juin 2009 invitait pourtant en creux la représentation nationale à se pencher sur les **enjeux de la transposition** car : « *le gouvernement français a abandonné l'objectif [...] de déposer un projet de loi-cadre pour transposer la directive services.* » Celle-ci se fait, en effet, par le biais d'une multitude de textes réglementaires et de projets de loi sectoriels. Il n'y aura « *pas de recours aux ordonnances, en principe* », souligne le rapport tout en prenant la précaution de mentionner qu'« *il faut toutefois rester vigilant en la matière.* » La Commission européenne, elle, n'écartait pas le risque d'une « *transposition en catimini* », toujours selon le rapport du Sénat. En l'absence d'une étroite association de la représentation nationale à ce processus de transposition et devant le **manque total de transparence** de ces travaux, restreints au seul niveau interministériel, **le Parlement n'a pu décemment exercer ses fonctions législatives et de contrôle**. La proposition de résolution sur les services sociaux d'intérêt général et la transposition de la directive services déposée le 27 mai 2009 par le groupe socialiste, radical et citoyen (SRC) devait contribuer à initier le débat parlementaire en la matière. Elle fût rejetée en commission des affaires sociales. Il en fût de même de sa demande à l'ordre du jour de la séance publique. Le contraste avec les autres pays de l'Union, en termes de transparence et de publicité, est tel qu'il ne peut qu'interpeller et nourrir les interrogations quant aux intentions du Gouvernement.

En effet, alors que plus d'une **vingtaine d'États membres** ont opté pour l'élaboration d'une **loi-cadre générale** inscrivant en droit national les principes de la directive services, **la France** a choisi de procéder, pour une large part, de **manière réglementaire**. Au sceau de la loi, il a été préféré la définition d'une doctrine administrative afin de réguler un secteur représentant près de 70 % de l'économie française. Dans les domaines où l'instrument **législatif** a été privilégié, c'est une **approche très souvent peu lisible** qui s'est imposée. Des dispositions de transposition ont ainsi été insérées notamment au sein de la loi HPST, de la LME ou encore de la loi dite de simplification du droit.

La présente proposition de loi a pour objectif de remédier à ce déni de débat démocratique en permettant d'organiser le débat sur **trois points** considérés comme majeurs pour l'avenir des services sociaux, qui représentent plus d'un million d'emplois et constituent l'un des fondements de notre modèle social. La présente proposition s'appuie sur les dispositions protectrices contenues dans le droit européen pour sécuriser le fonctionnement des services sociaux dont il revient à chacun des États membres de se prévaloir.

Il reviendrait ainsi à un gouvernement se prévalant d'une Europe qui protège :

- de définir de manière large le périmètre des services sociaux que la directive exclut expressément de son champ d'application à l'article 2.2.j ;
- de préciser le droit applicable aux services sociaux non économiques également exclus ;
- de permettre l'utilisation des nouvelles garanties offertes par le traité de Lisbonne, récemment entré en vigueur, pour permettre aux autorités publiques, non seulement nationales mais également régionales et locales, de sécuriser les services d'intérêt économique général.

Le Gouvernement se limite au contraire au minimum sur le sujet. Déjà, lors de la Présidence française, aucune décision n'avait été prise pour conforter les services sociaux d'intérêt général dans le droit européen alors que la France avait la maîtrise de l'ordre du jour. À un moment crucial de la transposition de la directive services, il a été fait l'impasse sur un débat déterminant pour l'avenir des services sociaux. Aujourd'hui, le gouvernement français est à nouveau placé devant ses responsabilités. En effet, la marge de manœuvre dont dispose l'État français dans le cadre de la

transposition en droit national est considérable. Il en va de la responsabilité directe du Gouvernement, non de celle des institutions européennes.

La présente proposition de loi a pour objet d'inscrire les services sociaux relevant de la protection sociale, de la cohésion sociale, de la solidarité nationale et de la mise en œuvre des droits fondamentaux à la dignité et à l'intégrité humaines dans le cadre des dispositions du droit communautaire relatives aux services d'intérêt général aux fins d'assurer leurs missions particulières.

Conformément aux exigences évoquées plus haut, la proposition de loi :

– définit de manière large et effective l'exclusion des services sociaux du champ d'application de la directive services, en application des dispositions de son article 2.2 a) ainsi que l'exclusion explicite des services sociaux relatifs au logement social, à la protection de l'enfance et à l'aide aux familles et à tout autre service social destiné aux personnes dans le besoin conformément aux dispositions de son article 2.2.j). Elle contribue par ailleurs à expliciter les conditions d'application des articles 14.4 relatif aux régimes d'encadrement des opérateurs et 17.1 relatif à l'exclusion des dispositions relatives à la libre prestation de services ;

– précise le droit applicable aux services sociaux ne relevant pas d'activités de nature économique car assurant une « *fonction à caractère exclusivement social* » au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne ;

– intègre les services sociaux relevant, du fait de leur mode d'organisation et de financement, d'activités de nature économique au sens du traité dans le champ protecteur des articles 14 et 106§2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi que dans celui des dispositions de l'article premier du Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général et de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au 1<sup>er</sup> décembre 2009 contribue ainsi à renforcer la protection des missions d'intérêt général imparties à certains services qualifiés d'intérêt général, y compris aux services sociaux.

La directive services a pour objet de compléter le marché intérieur en permettant que s'exercent la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Elle n'est pas, tant du point de vue de son esprit que de sa lettre, un blanc-seing ou une incitation à la libéralisation où à la privatisation,

conformément à l'alinéa 8 de la directive. Cette proposition de loi traduit fidèlement en droit français l'état actuel du droit européen et ne crée aucun droit ni charge supplémentaires pour les pouvoirs publics. Elle fixe un cadre général définissant la protection dont doivent bénéficier les services sociaux. Elle évite une transposition sauvage et a minima de la directive services.

La présente proposition de loi se divise en 5 articles et 3 annexes :

**L'article 1<sup>er</sup>** précise la nature des services sociaux exclus du champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur que la République française doit transposer d'ici le 28 décembre 2009 ainsi que les conditions d'application des articles relatifs à l'encadrement des régimes d'autorisation et à l'exclusion des dispositions relatives à la libre prestation des services. Le logement social, l'aide à l'enfance et aux familles ainsi que tout autre service social destiné aux personnes dans une situation de besoin, sont exclus du champ de la directive. En effet, la directive services dans ses articles 2.2.a) et 2.2.j) prévoit explicitement la possibilité d'exclure un certain nombre de services sociaux de son champ d'application. Le gouvernement s'est donc vu conférer toute latitude pour procéder à cette exclusion, comme le confirme l'interprétation de la rapporteure du Parlement européen Mme Evelyne Gebhardt affirmant que « *la directive services indique que les services sociaux ne font pas partis du marché commercial* ». Elle évoque néanmoins le risque de « *voir ces services sociaux en France ouverts au marché de par une mauvaise mise en œuvre de la directive services* <sup>(1)</sup> ».

**L'article 2** précise le droit applicable aux services sociaux. Dans son premier paragraphe, il inscrit les services sociaux relevant d'une activité à caractère économique, au sens du traité et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, dans le champ protecteur des articles 14 et 106§2 TFUE et de l'article premier du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, de façon à leur faire bénéficier des principes d'application générale à toutes les politiques communautaires, de protection et de primauté de l'accomplissement de la mission particulière qui leur est impartie. Cette inscription permet, à titre d'exemple, de justifier l'existence d'un encadrement des opérateurs à des fins de protection des utilisateurs ainsi qu'un financement par le biais de ressources publiques relevant du

---

(1) Europolitique, 17 novembre 2009.

régime des compensations de service public<sup>(1)</sup>. Dans son second paragraphe, cet article traite des services ne relevant pas d'une activité de nature économique car assurant une « *fonction à caractère exclusivement social* » au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et de l'article 2 du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général.

**L'article 3** établit l'exigence de mandatement des entités (entreprises, prestataires, opérateurs, associations, organismes, acteurs) chargées de la gestion de ces services sociaux auxquels sont imparties des missions particulières.

**L'article 4** précise le contenu de ces actes officiels de mandatement, leur nature et les autorités publiques chargées de les établir. Il définit un nouvel acte officiel de mandatement adapté aux associations sans but lucratif au moyen d'une « *convention de partenariat d'intérêt général* ».

**L'article 5** définit les principes généraux applicables à ces services sociaux conformément aux dispositions de l'article premier du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général.

**L'annexe I** établit une liste indicative des services sociaux exclus du champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE) en application de ses articles 2.2.a) et 2.2.j) ; **L'annexe II** établit une liste indicative des services sociaux relevant de l'article 2§1 de la proposition de loi ; **L'annexe III** établit une liste indicative des services sociaux relevant de l'article 2§2 de la proposition de loi.

---

(1) Au sens de la décision d'application directe en droit interne relative à l'application de l'article 106§2 TFUE (ex article 86§2 du traité CE) aux aides d'État sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, COM 2005 267 du 28 novembre 2005, JOUE L312 du 29 novembre 2005 et de la circulaire de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur du 4 juillet 2008 sur la mise en œuvre en France de cette décision communautaire.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Les services sociaux, tels que définis à l'article 2§2 de la présente loi ainsi que les services sociaux, assurés par l'État ou les collectivités territoriales, par des prestataires mandatés par l'État ou par les collectivités territoriales au sens des articles 3 et 4 de la présente loi, et par des associations caritatives, reconnues comme telles par l'État conformément à la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, qui sont relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et tout autre service social destiné aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, ne relèvent pas du champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE) conformément à ses articles 2.2.a) et 2.2.j). Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de la solidarité nationale.
- ② La directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE) n'affecte pas les critères ou conditions fixés par la République française pour assurer que ces services sociaux exercent effectivement une fonction au bénéfice de l'intérêt public de la France et de sa cohésion sociale.
- ③ Les services sociaux exclus du champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE) conformément à ses articles 2.2.a) et 2.2.j) sont définis, à titre indicatif, à l'annexe I.
- ④ Les régimes d'autorisation liés aux services sociaux considérés comme étant « *d'intérêt économique général* », qui ne sont pas exclus au titre de l'article 2.2.j de la directive, dérogent néanmoins aux règles relatives aux régimes d'autorisation dès lors qu'une mission d'intérêt général leur est impartie. En effet, les services sociaux relevant de l'article 2§1 de la présente loi et ne relevant pas du présent article bénéficient des dispositions prévues à l'article 14.4 de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE), à savoir que les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 14 de ladite directive ne s'appliquent à la législation dans le



domaine des services d'intérêt économique général que dans la mesure où l'application de ces paragraphes ne fait pas échec à « *l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été confiée* », conformément aux dispositions d'application générale de l'article 14 ainsi que des dispositions du 2. de l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- ⑤ Les services sociaux considérés comme étant « *d'intérêt économique général* », qui ne sont pas exclus au titre de l'article 2.2.j de la directive, ne sont pas soumis aux règles relatives à la libre prestation de services. En effet, les services sociaux relevant de l'article 2§1 de la présente loi et ne relevant pas du présent article, sont exclus du champ d'application des dispositions de la directive en matière de libre prestation de services établies à son article 16 conformément aux dispositions établies à son article 17.1) qui précisent que l'article 16 ne s'applique pas « *aux services d'intérêt économique général qui sont fournis dans un autre État membre* ».

## Article 2

- ① Est définie comme services sociaux toute activité à laquelle des missions d'intérêt général sont imparties à des fins de protection sociale, de cohésion sociale, de solidarité nationale et de mise en œuvre des droits fondamentaux. Ces services sociaux peuvent être considérés compte tenu de leur mode d'organisation et de financement :
- ② 1) soit comme des services ou des activités de nature économique au sens du traité et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne car fournis contre rémunération, y compris quand le payeur du service n'est pas l'utilisateur direct (tiers payant). Ils relèvent des dispositions protectrices du bon accomplissement de leurs missions particulières telles que définies aux articles 14 et 106§2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de l'article premier du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général des traités de l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces services sociaux, relevant des dispositions des articles 14 et 106§2 TFUE, de l'article premier du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général et de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont définis à titre indicatif à l'annexe II de la présente loi.

③ 2) soit comme assurant une «*fonction à caractère exclusivement social*» au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Ils ne relèvent pas des règles applicables aux activités de nature économique et aux services du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces services sociaux ne sont pas fournis contre rémunération mais à titre gratuit, sans aucune contrepartie économique conformément aux principes d'accès universel, de solidarité nationale et de péréquation tarifaire ou sur base d'une contribution ne relevant pas d'une rémunération car définie par l'autorité publique indépendamment des coûts réels de sa fourniture. Ils sont assurés par des entités sans but lucratif à gestion désintéressée ne maîtrisant pas le niveau des recettes qui est défini par l'autorité publique, entités créées spécifiquement pour accomplir ces missions particulières à finalité exclusivement sociale ou en l'absence d'offre concurrente à but lucratif structurée et pérenne qui soit à même d'en assurer durablement la fourniture aux conditions fixées par l'autorité publique conformément aux principes définis à l'article 5. Ces services sociaux non-économiques relevant d'une fonction à caractère exclusivement social et des dispositions de l'article 2 du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, sont définis à titre indicatif à l'annexe III de la présente loi.

### **Article 3**

Les dispositions de l'article 2 s'appliquent à toute entité chargée par une autorité publique ou par une entité mandatée à cet effet par une autorité publique nationale, régionale ou locale, de la gestion de services sociaux ainsi définis, au moyen d'un acte officiel de mandatement chargé de fournir le service social concerné conformément aux obligations spécifiques découlant de la mission particulière qui lui est impartie.

### **Article 4**

① L'acte officiel de mandatement doit préciser la nature de la mission particulière impartie au service social, la nature et la durée des obligations spécifiques qui en découlent, le territoire concerné, les droits spéciaux ou exclusifs éventuellement octroyés nécessaires à l'accomplissement de la mission impartie et à l'imposition effective des obligations spécifiques et au respect des principes définis à l'article 5 de la présente loi, la nature et

les paramètres de calcul de la juste compensation <sup>(1)</sup> octroyée à l'entité chargée de la gestion du service social concerné ainsi que les moyens d'éviter d'éventuelles surcompensations.

- ② Est considéré comme acte officiel de mandatement tout acte opposable de nature législative, réglementaire, contractuelle ou internationale, obligeant l'entité à fournir les services sociaux conformément aux obligations spécifiques découlant de la mission particulière impartie, qui est établi par l'État, par les collectivités territoriales (régions, départements, communes, établissements publics de coopération intercommunale) ou par toute entité mandatée à cet effet par une autorité publique y compris une institution, un organe ou un organisme de l'Union européenne.
- ③ Les actes relatifs aux contrats de marché public établis pour les services sociaux conformément à la procédure allégée de l'article 30 du code des marchés publics découlant des dispositions de l'article 21 et de l'annexe II B catégorie 25 de la directive 2004/18/CE, aux contrats de délégations de service public, à l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs, aux conventions y compris aux conventions de subvention, sont constitutifs d'actes officiels de mandatement dès lors qu'ils sont conformes à l'alinéa 1 du présent article.
- ④ Conformément aux principes généraux du traité sur le fonctionnement de l'Union, de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination en fonction de la nationalité, ces actes, quelle que soit leur nature, doivent faire l'objet d'un avis de publicité préalable adéquate.
- ⑤ Il est créé une convention de subvention spécifique à la gestion des services sociaux relevant de l'article 2§1 de la présente loi, dites « *convention de partenariat d'intérêt général* » afin de sécuriser le mode de contractualisation entre les autorités publiques et les associations relevant de la loi 1901 auxquelles il est reconnu un droit d'initiative fondé sur un projet associatif s'inscrivant dans le cadre de la mission particulière impartie à ces services. Un décret en établira le contenu conformément aux dispositions des premier et quatrième alinéas du présent article.

---

(1) Au sens de la décision d'application directe en droit interne relative à l'application de l'article 106§2 TFUE (ex article 86§2 du traité CE) aux aides d'État sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, COM 2005 267 du 28 novembre 2005, JOUE L312 du 29 novembre 2005 et de la circulaire de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur du 4 juillet 2008 sur la mise en œuvre en France de cette décision communautaire.

## **Article 5**

Les services sociaux auxquels des missions d'intérêt général sont imparties à des fins de protection sociale, de cohésion sociale, de solidarité nationale et de mise en œuvre des droits fondamentaux sont fournis conformément aux principes communs d'accès universel, d'accessibilité tarifaire, de continuité, de qualité et de protection des utilisateurs tels que définis à l'article premier du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général des traités de l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**Annexe I**

**Services sociaux exclus du champ d'application  
de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE)  
au titre de ses articles 2.2.a) et 2.2.j)**

(Liste indicative)

- a) **au titre de l'article 2.2.a) de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE)** : les services sociaux relevant de l'article 2§2 de la présente loi, notamment ceux listés à titre indicatif à l'annexe III
- b) **au titre de l'article 2.2.j) de la directive relative aux services dans le marché intérieur (2006/123/CE)** : tout service social assuré par l'État ou les collectivités territoriales, par des prestataires mandatés par l'État ou par les collectivités territoriales au sens des articles 3 et 4 de la présente loi ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État, relatif au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et tout autre service social destiné aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin. Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité nationale. La directive n'affecte pas les critères ou conditions fixés par la République française pour assurer que les services sociaux exercent effectivement une fonction au bénéfice de l'intérêt public de la France et de sa cohésion sociale. Il s'agit des services sociaux relatifs :
- au logement social :
    - assurés par les organismes d'HLM et les SEM immobilières mandatés par l'État (L. 411 et suivants du code de la construction et de l'habitation) conformément à l'article 3 de la présente loi ;
    - assurés par des associations mandatées par l'État en charge d'activités de maîtrise d'ouvrage, en charge d'ingénierie sociale financière et technique, en charge d'activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociales (loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : articles L. 365-2, L. 365-3 et L. 365-4) conformément à l'article 3 de la présente loi ;
  - à l'aide à l'enfance, notamment :
    - les services sociaux pour les enfants et adolescents assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
    - les services assurant l'habilitation des organismes intermédiaires en vue d'adoption d'enfants assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;

- les services assurés par les organismes auxquels l'autorité judiciaire confie des mineurs qui sont mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de crèches et garderies d'enfants assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de foyers de jour pour enfants et adolescents handicapés assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services d'éducation, de soutien scolaire et de formation pour la jeunesse assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services d'animation pour enfants, y compris éducative, sportives et culturelles, assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de bibliothèque et de médiathèques pour enfants et adolescents assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées. notamment :
  - les services assurés par des organismes de formation mandatés par les conseils régionaux relevant des services publics régionaux de la formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi et des salariés précaires ou fragiles (loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ; loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales ; loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ; loi n° 2008-128 du 13 février 2008 relative à l'organisation du service public de l'emploi ; loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie), notamment les services qui concourent à mettre en place les processus de formation pour des demandeurs d'emploi et des salariés précaires ou fragiles, Les actions préventives (actions de préformation ou de préparation à la vie professionnelle : actions qui permettent à toute personne sans qualification professionnelle et sans contrat de travail d'atteindre le niveau nécessaire pour suivre un stage de formation professionnelle ou pour entrer directement dans la vie professionnelle. les actions de prévention destinées aux travailleurs dont l'emploi est menacé du fait d'une qualification inadaptée à l'évolution des techniques et des structures des entreprises). Les actions permettant d'identifier le besoin individuel de formation, l'orientation et les bilans de compétences, les actions de validation des acquis de l'expérience. Les services de formation continue, de qualification et d'éducation permanente pour des demandeurs d'emploi et des salariés précaires ou fragiles (les actions

de conversion, les actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances, les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française, les actions d'accompagnement, d'information et de conseils dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises agricoles, artisanales, commerciales ou libérales n'exerçant pas une activité). Les actions de formation professionnelle et d'insertion relevant de la compétence des départements dans le cadre des programmes départementaux d'insertion prévus par l'article L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles qui sont exécutés par des organismes de formation mandatés par l'État ou les collectivités territoriales ;

- les services assurés par les maisons de l'emploi, notamment dans le cadre des programmes locaux d'insertion par l'emploi, assurés par des organismes mandatés par l'État et les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services relevant de l'insertion par l'activité économique assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales (article L. 322-4-16 du code du travail et loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions) conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services relevant du service public de l'hébergement et de l'accès au logement assurés par des associations et organismes mandatés par l'État (article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ; loi du 2 janvier 2002 ; loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, article 124) conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services assurés en matière d'actions expérimentales de caractère médical et social, type SAMU social de Paris, ou « lits halte soins santé » par des organisations mandatées par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de recueil des demandes d'instruction et de versement du RSA assurés par des organismes mandatés par l'État conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de domiciliation des personnes sans domicile stable pour prétendre au service des prestations sociales assurés par des organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services assurés par des organismes d'accueil communautaires et d'activités solidaires, à l'image des communautés d'Emmaüs, mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services assurés par les assistants maternels et des assistants familiaux mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;

- les services de protection des majeurs et des familles assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services d'accompagnement social personnalisé assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services assurés par les personnes physiques ou morales en matière de « vacances adaptées organisées » mandatées par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services d'action sociale avec hébergement assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services sociaux pour les personnes âgées assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services sociaux pour les personnes handicapées assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de foyers de jour assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de livraison de provisions à domicile pour les personnes âgées isolées et à mobilité réduite assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services d'orientation et de conseil professionnel assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de conseil professionnel assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de planning familial assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de réhabilitation sociale assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services de réhabilitation professionnelle assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;
- les services sociaux assurés par les programmes d'action communale assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi ;



- les services médico-sociaux assurés par les établissements et services sociaux et médico-sociaux, et notamment les ESSMS privé d'intérêt collectif, mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi;
- les services de formation spécialisée en direction des personnes dans le besoin assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi;
- les services de conseil en matière d'égalité des chances assurés par les organismes mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi;
- les services bancaires de base relevant de l'accès universel (droit au compte) assurés par des établissements de crédit mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi;
- les services d'aide et d'accompagnement à domicile qui sont assurés par des organismes ou des personnes physiques mandatés par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi;
- les services d'accueil familial de personnes âgées et adultes handicapés assurés par des personnes physiques mandatées par l'État ou les collectivités territoriales conformément à l'article 3 de la présente loi.

**Annexe II**

**Services sociaux définis à l'article premier et relevant des dispositions des articles 14 et 106§2 TFUE, de l'article premier du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général et de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

Tout service social fourni en contrepartie d'une rémunération, y compris en tiers payant, par des entités mandatées par l'État ou par les collectivités territoriales conformément aux articles 3 et 4 de la présente loi, notamment :

- les services relatifs au logement social assurés par les organismes d'HLM et les SEM immobilières mandatés par l'État (L. 411 et suivants du code de la construction et de l'habitation);
- les services sociaux assurés par les maisons de l'emploi, notamment dans le cadre des programmes locaux d'insertion par l'emploi, assurés par leur structure porteuse mandatée par l'État et les collectivités territoriales;
- les services bancaires de base relevant de l'accès universel (droit au compte) assurés en direction des utilisateurs exclus bancaires par des établissements de crédit mandatés par l'État ;
- les services assurés par des organismes de formation mandatés par les conseils régionaux dans le cadre de la mise en œuvre du service public régional de la formation professionnelle des salariés, des demandeurs d'emploi et autres personnes éloignées du marché du travail (loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ; loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ; loi n° 2008-128 du 13 février 2008 relative à l'organisation du service public de l'emploi ; loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie) qui concernent aussi bien les salariés que les demandeurs d'emploi au nom de « l'obligation nationale » que constitue la formation professionnelle tout au long de la vie (article 2 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004) ;
- les services d'action sociale et médico-sociale assurés par des établissements sociaux et médico-sociaux mandatés par l'État ou les collectivités territoriales à destination de publics fragiles (loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 codifiée dans le code de l'action sociale et des familles aux articles L. 313-1 à L. 313-9 et R. 313-1 à R. 313-10 fixant la procédure d'autorisation de création du service ou de l'établissement) ;
- les services assurés par des établissements et services de protection judiciaire de la jeunesse mandatés par l'État (autorisation loi 2002, décret n° 2003-180 du 5 mars 2003 modifiant le décret n° 88-949 du 6 octobre 1988 relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs) ;

- les services assurés par les foyers de jeunes travailleurs mandatés par l'État et les collectivités territoriales dans le cadre des activités de logement, de restauration et actions socio-éducative des foyers de jeunes travailleurs, circulaire DGAS 96-753 du 17-1696 ;
- les services de garderie scolaire et périscolaire assurés par les entités mandatées par l'État ou les collectivités territoriales ;
- les services assurés par les centres de loisirs et centres de vacances mandatés par l'État ou les collectivités territoriales ;
- les services de foyers de jour assurés par des entités mandatées par l'État ou les collectivités territoriales ;
- services de crèches et garderies d'enfants assurés par des établissements des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans mandatés par l'État ou les collectivités territoriales (décret n°2007-203 du 20 février 2007 ; article L. 2324-1 du code de la santé publique ; articles R. 2324-18 et suivants) ;
- les services assurés par les centres sociaux mandatés par l'État ou les collectivités territoriales (circulaire n° 56 de la CNAF définissant une mission de relais de la politique de l'action sociale familiale et une fonction d'animation globale et de coordination) ;
- les services assurés dans le cadre de séjours de vacances pour adultes handicapés assurés par des entités mandatées par l'État ou les collectivités territoriales (article 48 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ; décret n° 2005-1759, du 29 décembre 2005 relatif à l'agrément vacances adaptées organisées) ;
- les services aux personnes à destination de publics fragiles assurés par des entités mandatées par l'État ou les collectivités territoriales (secteurs PA, PH, enfance, famille : loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 codifiée dans le code de l'action sociale et des familles aux articles L. 313-1 à L. 313-9 et R. 313-1 à R. 313-10 et agrément qualité (loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale) ;
- les services assurés par les entreprises adaptées et centres de distribution de travail à domicile mandatés par l'État ou les collectivités territoriales.
- les services assurés par les associations intermédiaires, les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion (L. 322-4-16 et suivants du code du travail ; loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 et ses décrets n° 99-109, n° 99-107 et n° 99-108 du 18 février 1999) ;
- les services de type maîtrise d'ouvrage, ingénierie sociale financière et technique et activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociales assurés par des associations (loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : articles L. 365-2 ; L. 365-3 et L. 365-4).

**Annexe III**

**Services sociaux définis à l'article 2§2 relevant d'une fonction à caractère exclusivement social et des dispositions de l'article 2 du protocole n°26 sur les services d'intérêt général**

Tout service social relevant d'activités développées par des associations ou organismes sans but lucratif :

- fourni à titre gratuit sans contrepartie économique ou en contrepartie d'une contribution fixée indépendamment des coûts réels de leur fourniture, et/ou ;
- fourni en l'absence d'offre concurrente à but lucratif structurée et pérenne dans les territoires de vie où s'exprime la demande des utilisateurs, respectueuse des principes établis à l'article 5 de la présente loi ;

notamment :

- les services sociaux relevant des régimes obligatoires de protection sociale ;
- les services sociaux relevant des régimes obligatoires d'éducation (loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 et la circulaire 91-248 du 11 septembre 1991 relative aux missions et au fonctionnement du service social de l'éducation nationale) ;
- les services sociaux relatifs aux activités sportives non lucratives pratiquées à titre amateur ;
- les services assurés par les ateliers et chantiers d'insertion (L. 322-4-16 et suivants du code du travail ; loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 ; circulaire DGEFP n° 2005/ 41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers d'insertion (I, 1, b)) ;
- les services relevant du service public de l'hébergement (article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ; loi du 2 janvier 2002 ; loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, article 124) ;
- les services sociaux de distribution de nourriture gratuite et de banque alimentaire (loi n° 2008-776 du 4 août 2008) ;
- les activités tribunicipales des associations ;
- les services socio-judiciaires (mesures alternatives aux poursuites (MAP), enquêtes sociales rapides, composition pénale, enquête de personnalité (EP), contrôle judiciaire socio-éducatif (CJSE), réparation pénale des mineurs (RPM), placement extérieur et aménagement de peine, aide aux victimes, accès aux droits) ;
- les services relatifs aux activités de secourisme (agrément national du ministère de l'intérieur et local des préfets départementaux (arrêtés du 8 juillet 1992 et du 24 mai 2000, circulaire du 15 novembre 2002, relatifs aux formations aux premiers secours).