

Directive Services dans le marché intérieur :

Point d'étape au 13 septembre 2005

A l'issue de sa réunion des 22 et 23 mars 2005, le Conseil européen a indiqué que le projet de directive sur les services dans le marché intérieur – la directive Bolkestein- serait remis à plat.

Après cette annonce, fruit de la mobilisation sociale et syndicale dans de nombreux pays européens, où en sommes nous du point de vue de la procédure institutionnelle, des alternatives à la directive Bolkestein et des formes de mobilisation possibles ?

1/ Etat d'avancement de la procédure institutionnelle :

Le projet de directive Bolkestein n'est pas retiré : il reste donc la base des discussions même si la Commission européenne et le Conseil européen, chargé de définir les orientations politiques générales de l'Union européenne, ont été obligés de reconnaître sous la pression sociale et syndicale qu'il devait être « remis à plat ».

Pour éviter que cette avancée ne se transforme en jeu de dupe une fois les échéances liées à la ratification du projet de traité constitutionnel passées, il conviendra d'être particulièrement vigilant quant aux procédures et aux échéances propres à l'adoption d'une directive européenne, avec pour objectif de peser syndicalement sur ce processus.

Pour entrer en vigueur, une directive doit être adoptée dans les mêmes termes par le Parlement européen et le Conseil de l'union européenne composé des ministres des Etats membres, au terme d'un processus d'aller et retour entre ces deux institutions qui peut comporter jusqu'à trois lectures si nécessaire. En l'absence d'accord, l'acte est réputé non adopté.

La Commission européenne, par la voix de C. McCreevy, successeur de Frits Bolkestein, a expressément invité le Parlement européen à formuler des amendements sur le projet de directive Bolkestein lors de sa première lecture devant le Parlement.

A ce jour, les différentes commissions du Parlement ont terminé leur travail. Plus de 1000 amendements ont été déposés. La Commission Marché intérieur (IMCO), chargé d'établir un rapport portant sur le fond de la directive Bolkestein, procédera le 14 septembre aux derniers arbitrages quant au contenu de ce document qui comporte pour l'instant 150 amendements au projet de directive Bolkestein (voir le point 2 ci-dessous). Il devrait être soumis au vote du Parlement le 25 octobre prochain lors de l'examen en première lecture du projet de directive.

2/ Quelles propositions alternatives : aperçu sur le contenu du rapport Gebhardt.

Madame Evelyne Gebhardt (PSE) a été choisie comme rapporteure des travaux de la commission *Marché intérieur*.

Vous pouvez trouver son rapport à l'adresse internet suivante :

http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pr/568/568225/568225fr.pdf

Dans l'exposé des motifs, Madame Gebhardt ne conteste pas la libéralisation des services : elle se dit « opposée au protectionnisme inutile, mais favorable à des exigences de qualité et de protection élevées, notamment dans le domaine social, de l'environnement et du droit des consommateurs, allant dans le sens d'une concurrence loyale ».

Elle pense que la proposition de directive Bolkestein va bien au-delà de son objectif affiché et que son contenu introduit une rupture dans la méthode utilisée jusqu'à présent par la construction européenne et l'intégration des marchés (Cf. infra point B).

Ci-dessous, nous présentons succinctement le contenu de son rapport sur les trois aspects qui nous paraissent cristalliser les débats relatifs à la directive Bolkestein : champ d'application, principe du pays d'origine et détachement des travailleurs.

A/ Le champ d'application :

Le rapport souhaite clarifier et restreindre le champ d'application de la directive service.

« Piliers du modèle social européen », les services d'intérêt général doivent être exclus du champ d'application de la directive car il ne faut pas interférer avec le suivi du livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général et sur l'adoption d'une future directive cadre sur les SIG.

Ainsi, pour Evelyne Gebhardt, la directive service doit concerner les services « commerciaux », c'est à dire les « activités qui consiste en la vente de service à des fins purement économiques et financières », mais pas les services d'intérêt général, nationaux ou locaux.

De même, les services commerciaux par nature mais qui poursuivent un objectif d'intérêt général doivent être exclus : services de santé et de sécurité sociale, services sociaux, services éducatifs et culturels, services audiovisuels.

Il doit en être de même pour les services déjà couverts par une directive sectorielle (ex : services financiers), ainsi que pour les jeux d'argent, les activités de recouvrement de dettes et les services participant de façon permanente ou temporaire à l'exercice de l'autorité publique.

B/ Le principe du pays d'origine :

L'opposition du rapport Gebhardt au principe du pays d'origine (PPO) repose sur les arguments juridiques suivants :

- « le principe du pays d'origine n'est pas mentionné explicitement dans les traités et ne constitue pas un principe juridique suprême auquel la législation communautaire doit se tenir. C'est pourquoi la formulation de l'article 16 de la proposition de directive est trompeuse ».
- le PPO rompt avec le principe d'égalité de traitement institué par l'article 50 du Traité CE. En effet, le PPO suppose que l'entreprise qui fournit un service dans un autre pays de l'Union européenne n'est soumise qu'au droit de son pays d'origine et n'a pas à se conformer à la législation du pays d'accueil éventuellement plus contraignante. Or l'article 50 dispose que le prestataire a le droit de se voir appliquer les mêmes conditions que celles que le pays de destination impose à ses propres ressortissants. CQFD.
- le PPO « va complètement à rebours de l'esprit de la construction européenne, qui est basée sur la coordination des dispositions des Etats membres comme il est souligné par l'article 47 du Traité CE, paragraphe 2».

Fort de ces critiques, le rapport Gebhardt propose de remplacer le PPO par un « principe de reconnaissance mutuelle » selon lequel « un acteur économique qui assure un service dans un Etat membre conformément à la législation de ce dernier peut fournir sans entraves le même service dans un autre Etat membre ».

De quoi s'agit-il ?

La technique de la reconnaissance mutuelle a déjà été utilisée dans la mise en place du marché intérieur des produits. Elle permet d'assurer leur libre circulation en l'absence d'une législation communautaire d'harmonisation. Suite à un arrêt célèbre rendu par la CJCE en 1979 (arrêt Cassis de Dijon) cela signifie concrètement que « la législation d'un autre Etat membre est équivalente dans ses effets à la législation domestique ». En d'autres termes, « l'Etat membre de destination doit admettre la mise sur son marché d'un produit (...) pourvu qu'il assure un niveau équivalent de protection des différents intérêts légitimes en jeu» (Communication interprétative de la Commission, 2003/C 265/02). Parmi les plus souvent invoqués, la Commission européenne cite « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, ou la préservation des végétaux, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs » (ibid.).

L'utilisation de la technique de la reconnaissance mutuelle illustre la volonté du rapport Gebhardt de revenir à une conception plus « classique » de la construction européenne. Affirmation qui doit cependant être tempérée par le fait que ce principe de reconnaissance mutuelle s'appliquerait désormais à certains services, définis par le champ d'application de la directive, et non plus seulement aux produits comme c'est principalement le cas aujourd'hui.

Dans le cadre des services qui seraient concernés par la directive, il convient maintenant d'examiner ce qui précisément serait concerné par le principe de reconnaissance mutuelle. Pour E. Gebhardt, « le principe de reconnaissance mutuelle ne s'applique pas aux dispositions juridiques ou conventionnelles du pays de destination en matière de protection des consommateurs, de protection de l'environnement ou de droit du travail, notamment en ce qui concerne la rémunération, les conditions de travail et les mesures de sécurité et de santé au travail ».

E. Gebhardt propose une liste « indicative » de services concernés par la reconnaissance mutuelle et souhaite que le contrôle du prestataire de service soit effectué par le pays de destination et non plus par le pays d'origine comme le voulait le projet Bolkestein.

Il faut aussi noter que selon la Commission européenne, « la reconnaissance mutuelle n'est pas toujours d'application automatique : elle peut être conditionnée par le droit de regard qu'exerce l'Etat membre de destination sur l'équivalence du degré de protection offert par le produit qu'il examine par rapport à celui prévu par ses propres règles nationales » (ibid.).

E. Gebhardt semble s'inscrire dans ce mécanisme lorsqu'elle souhaite que le pays de destination puisse s'opposer à la prestation d'un service par un prestataire établi dans un autre Etat membre lorsque des raisons d'intérêt général, notamment de politique sociale, de protection des consommateurs, de protection de l'environnement, de sécurité publique, de santé et d'ordre public, s'y opposent. Dans ce processus, un rôle particulier est dévolu aux guichets uniques introduits à l'origine par le projet de directive Bolkestein : ceux-ci seraient en effet aussi chargés d'assurer l'application de la reconnaissance mutuelle, étant entendu qu'ils n'affecteraient pas les fonctions et compétences des autorités déjà existantes dans les Etats membres.

En conclusion sur ce point, il nous semble donc nécessaire d'évaluer le fonctionnement concret du principe de reconnaissance mutuelle, ainsi que ses effets hors domaines exclus. Cela suppose aussi de tirer un bilan de la mise en œuvre concrète de ce principe dans le domaine des marchandises.

C/ Détachement des travailleurs et droit du travail applicable.

Le rapport exclu formellement le droit du travail et de la sécurité sociale du champ d'application de la directive.

Ainsi, madame Gebhardt indique dans une proposition d'amendement que la directive service ne doit « en aucun cas porter préjudice au droit du travail, notamment aux dispositions législatives applicables aux relations du travail y compris le droit de mener une action syndicale et les conventions collectives, et aux législations nationales en matière de sécurité sociale ». Qui plus est, le principe de reconnaissance mutuelle qu'elle propose (voir ci-dessus) ne s'applique pas au droit du travail.

Le rapport clarifie également l'articulation entre le projet de directive services et la directive 96/71/CE qui règle le détachement des travailleurs. Il estime ainsi que toutes les clarifications éventuellement nécessaires dans le domaine du détachement des travailleurs doivent l'être

dans le cadre de la directive 96/71 et non dans celui d'une directive sur les services. En ce sens, il supprime l'article 24 de la directive Bolkestein qui rendait quasi-impossible le contrôle effectif des travailleurs détachés et la lutte contre la fraude et les abus en supprimant la notification préalable de détachement au pays d'accueil, l'obligation d'avoir un représentant et de tenir et de conserver des documents sociaux sur le territoire du pays d'accueil. L'article 25 relatif au détachement des ressortissants des pays tiers est lui aussi supprimé.

Enfin, pour éviter les phénomènes du type « société boîte aux lettres », le rapport précise que pour être considéré comme prestataire de service dans un Etat membre, il faut y exercer cette activité de façon effective ; une précision qui n'existe pas dans le projet Bolkestein et qui ouvre la porte à toutes les dérives.

3/ Quelle mobilisation ?

L'euromanif du 19 mars à Bruxelles, les luttes sociales et syndicales qui l'ont précédé, le résultat du référendum européen montrent que les idées néolibérales sont en difficulté en Europe : de ce point de vue, la conception ultralibérale de la construction européenne que porte le projet de directive Bolkestein est discréditée. Un premier pas a été franchi suite au Sommet européen de mars 2005 qui a reconnu que cette directive devait être remise à plat. Il nous faut maintenant transformer l'essai, à l'occasion de son examen en première lecture par le Parlement européen, vraisemblablement le 25 octobre prochain.

Dans ce contexte, il nous a paru pertinent de présenter les principaux axes du projet de rapport Gebhardt dont le contenu constituera la base des débats parlementaires européens. Même s'il comporte à nos yeux certaines limites - notamment lorsqu'il reprend l'idée de libéralisation nécessaire des services, sans pour autant que l'on puisse disposer, en tout cas à notre connaissance, de rapport d'impact fiable sur les effets attendus de ce processus - il constitue néanmoins un élément important du débat social. A ce titre, la première partie du rapport, présentée le 19 avril, a été qualifiée de « pas dans la bonne direction » et de « document très constructif » par la CES.

Toutefois, l'adoption de normes sociales progressistes dépendra en dernière analyse du rapport des forces que nous serons en capacité de créer afin de peser le plus possible sur le débat parlementaire et de faire entendre les revendications et aspirations des salariés à une Europe plus sociale. Nous revendiquons l'adoption d'une directive portant sur les SIG et l'abandon du principe du pays d'origine.

Sur l'initiative de la CGT, une rencontre inter confédérale destinée à envisager les formes et le contenu d'une action commune se déroulera le 19 septembre 2005 au siège de la CGT; la CFDT, l'UNSA et la CFTC ont annoncé leur présence.

La réunion entre l'Espace Europe international de la confédération et les Fédérations CGT qui s'est tenue à Montreuil le 13 septembre a d'ors et déjà permis de recenser quelques initiatives, comme par exemple celle de la Fédération européenne de la construction qui appelle à un rassemblement devant le Parlement de Strasbourg le jour du vote.

Au niveau européen, la CES cherche à coordonner une initiative, même si la proximité du 25 octobre ne permet pas d'envisager une action du niveau de celle du 19 mars dernier à Bruxelles. Nous devrions en savoir plus à l'issue de la réunion du Comité Directeur de la CES qui se tiendra le 22 septembre.

Montreuil, le 13 septembre 2005.

Denis Meynent.
Conseiller confédéral Espace Europe International.