

*Guide PÉDAGOGIQUE sur les  
services publics  
dans le cadre communautaire*

# Avant-propos

Une seule et unique notion a toujours existé en France: celle de SERVICE PUBLIC.

La prise de conscience de l'Union européenne de son ignorance totale d'une telle notion et de la question sociale l'a poussé à s'en saisir. Mais elle a construit des notions bien éloignées du droit français, plurielles et plus compliquées. Il est nécessaire de les éclaircir pour appréhender la manière dont elle conçoit les services offerts au public.

Ce guide pédagogique a pour but de résumer toutes les notions de service public au niveau du droit communautaire pour nous donner tous les outils nécessaires à notre combat pour un modèle social meilleur dans le cadre communautaire.

# La notion de " Service universel "

C'est la première notion à être officiellement parue en droit communautaire à la fin des années 1980. Plus précisément, la Commission y fait référence pour la première fois dès 1987 dans **le Livre vert sur la libéralisation des télécommunications**. Provenant du droit anglo-saxon, le service universel désigne tous les services publics de réseau: les télécommunications, les transports, l'énergie... Dans sa définition juridique, livrée par la Commission dans une communication du 20 septembre 2000, quatre conditions cumulatives caractérisent cette notion: l'existence d'un service minimum, disponible pour tout usager, selon une qualité " moyenne ", à un prix " abordable ". Ainsi, bien que présentant des similitudes avec le concept classique de service public,

cette notion en reste très éloignée puisqu'elle désigne avant tout les services publics de réseau existant sur un marché concurrentiel.

# La notion de " Service d'intérêt économique général "

C'est la deuxième notion à être apparue en droit communautaire au début des années 1990. Elle est officiellement apparue dans le droit communautaire dérivé d'abord, c'est-à-dire des directives, puis dans le droit primaire au paragraphe 2 de l'article 86 du Traité instituant la Communauté européenne. Les services d'intérêt économiques général désignent toutes les activités commerciales ou les services marchands remplissant des missions d'intérêt général et soumises à des obligations spécifiques de service public. Mais ce n'est pas parce que le droit communautaire a établi une telle notion qu'il les a fait échapper au droit de la concurrence: le paragraphe 2 de l'article 86 du Traité

instituant la Communauté européenne dispose en effet que " les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économiques général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, **dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui lui est impartie** ". Originellement c'est donc sous forme d'EXCEPTION que les services d'intérêt économique général échappent au droit de la concurrence.

L'absence de réglementation communautaire a conduit la Cour de Justice de Luxembourg à préciser dans deux arrêts importants du 19 mai 1993 " Corbeau " et du 27 avril 1994 " Commune d'Almelo " les conditions de cette exception. Cette réglementation a ensuite encore été complétée par l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003 et du paquet " Monti-Kroes ".

Un pas important a été franchi avec le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 puisque le droit communautaire reconnaît désormais en son ARTICLE 16 " les services d'intérêt économiques général **parmi les valeurs communes de l'Union** ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la **cohésion sociale et territoriale de l'Union** ".

# La notion de " Service d'intérêt général "

C'est la dernière notion à être apparue en droit communautaire, la plus englobante et la plus générale. Elle désigne à la fois toutes les activités commerciales ou non commerciales remplissant une mission d'intérêt général donnée par les pouvoirs publics et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public. Cette notion n'est apparue ni dans le droit primaire ni dans le droit dérivé mais dans **un Livre vert adopté sur les services d'intérêt général en Europe** adopté par la Commission en 2003 à qui a succédé un Livre blanc sur les services d'intérêt général en Europe lançant la réflexion de l'appréhension de ces services au niveau communautaire.

Les services d'intérêt général regroupent :

→ d'un côté les services non économiques d'intérêt général complètement exclues du droit de la concurrence qui sont:

- les activités de service non économique ( sécurité sociale, système de scolarité obligatoire ) et
- les fonctions dites "régaliennes" ( police, défense, justice, état civil ... )

→ de l'autre côté les services d'intérêt économique général qui comprennent:

- les services d'intérêt économiques général soumises au droit de la concurrence ainsi qu'à des directives sectorielles de libéralisation ( électricité, gaz, transports, télécommunications ... )
- les services d'intérêt économiques général non soumises à des directives sectorielles de libéralisation mais soumises au droit de la concurrence et dans lesquelles se trouvent les services

sociaux d'intérêt économiques général ( santé, logement, insertion, éducation, formation professionnelle, crèche, protection social complémentaire... )

**Alors qu'en France nous avons qu'une seule notion qui englobe tous les services offerts au public par les pouvoirs publics qui est celle de " service public " , le droit communautaire a UNE VISION BINAIRE:**

**entre SNIEG ( Services non économiques d'intérêt général ) et SIEG (Services d'intérêt économiques générales ).**

**Là se trouve la grande difficulté entre ces deux modèles juridiques.**

**Car dans ce cadre binaire, quelle est la place donnée aux Services sociaux d'intérêt général?**

# La notion de " Service social d'intérêt général "

C'est la notion que le droit communautaire ignore totalement et n'appréhende pas du tout. En France, cette notion entre elle-même dans celle de service public sans aucune difficulté: il est normal et plus encore, fondamental, que les pouvoirs publics assurent des services qui renforcent le lien social. Or l'ignorance totale du droit communautaire de cette notion par la distinction binaire qu'il a posé a poussé l'ensemble des acteurs attachés à ces services à créer la notion de SSIG. A ce titre c'est une Révolution et une grande avancée pour l'Europe: car *cette création a permis de mettre au coeur du cadre communautaire la question des rapports entre la cohésion sociale et le marché*, jusqu'ici complètement éclipsé par le libre jeu du marché et de la concurrence originellement au fondement du Traité de Rome du 25 mars 1957.

Cette notion désigne tous les services d'intérêt général qui a pour mission d'assurer une fonction de cohésion sociale: les services à la personne, le logement social, le secteur social et médico-social, les services d'aides, les services à la réinsertion... La Commission a refusé jusque maintenant de reconnaître cette notion mais surtout de reconnaître la spécificité de ces services en permettant un encadrement juridique qui permettrait leur libre exercice: seule la dérogation est la règle, les soumettant ainsi pleinement au droit communautaire de la libre concurrence. Il faudrait non seulement un cadre juridique global pour les SSIG mais surtout une reconnaissance explicite de ce terme ce que la Commission a refusé jusqu'aujourd'hui. Le Parlementaires socialistes européens l'ont toujours réclamé et l'ont réitérés dans le MANIFESTO.

La Directives dite " Services " du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relatives aux services dans le marché intérieur n'a apporté aucune solution à cette question puisque a été refusé que puissent être exclues les services sociaux d'intérêt général. Ainsi mise à part certains services sociaux tel le logement social, ou la garde d'enfants, les services sociaux d'intérêt général demeurent pleinement soumis aux dispositions du droit primaire et du droit dérivé.

# La notion d'entreprise

La notion d'entreprise en droit communautaire est comprise TRÈS LARGEMENT puisqu'elle désigne tout simplement toute entité exerçant une activité économique. Deux termes à préciser en l'espèce: " entité " et " activité économique ". L'entité compte toutes les personnes morales de droit public ou privé quelque soit la nature de son activité, la forme juridique, le but lucratif ou non... L'activité économique désigne toute activité qui a une influence sur un marché au niveau local, national ou communautaire. Transposée en France, elle concerne donc autant les entreprises purement privés, que les associations, que les sociétés d'économie mixtes...

La notion d'entreprise en charge de l'exécution d'un SIEG est définie au paragraphe 2 de l'article 86 du Traité instituant la Communauté européenne est aussi vu largement comme une

entité chargée d'une activité économique assimilée à une mission d'intérêt général.

# La notion d'aide d'Etat

Le droit communautaire considère que les personnes publiques, comme les personnes privées, peuvent porter atteinte à la concurrence et notamment l'octroi d'aide publiques aux entreprises. En acceptant d'un côté certaines dérogations, en instaurant de l'autre un contrôle des régimes d'aide, les articles 87 à 89 du Traité instituant la Communauté européenne posent le principe d'interdiction de telles aides. Comment les définir? L'article 87 tout comme la Cour de justice pose quatre conditions non cumulatives sont susceptibles de conduire à qualifier une subvention d'aide d'Etat:

- Il doit s'agir d'une intervention de l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat (soit toutes les personnes morales de droit public )

- Cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres

- Elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire

- Elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence

# Conclusion

Voilà où se situe l'appréhension par le droit communautaire des services publics.

Les socialistes ont le devoir et la responsabilité de trouver toutes les marges de manoeuvre nécessaires pour établir un modèle social fort dans le cadre communautaire: ce progrès social ne pourra se faire que si le marché et la libre concurrence au coeur du droit communautaire s'adapte au modèle social, et non une adaptation du modèle social au marché.

En établissant une base juridique pour le Parlement européen et le Conseil en son article 16, le traité de Lisbonne constitue sans aucun doute une avancée sur cette question: qui

permettra de mettre fin à l'actuel monopole de la Commission et de la Cour de justice sur la question.

De même le Manifesto contient -il de nombreuses propositions fondamentales en la matière: adoption d'une clause sociale générale horizontale, reconnaissance de la spécificité des SSIG, poser le progrès social comme principal objectif de l'Union, adoption d'un cadre juridique spécifique aux SSIG laissant aux entités publiques la plus grande souplesse et la plus grande liberté pour agir en matière de service public...

**Ce sont autant d'étapes indispensables à franchir pour établir une réelle interdépendance sociale entre les citoyens européens et ainsi établir une Union européenne plus forte respectueuse des droits de chaque citoyen.**