

# UN NOUVEL ÉLAN POUR LES SERVICES PUBLICS EN EUROPE

**GARANTIR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE,  
L'AUTONOMIE LOCALE ET LES DROITS DES CITOYENS**



**PSE**

Groupesocialiste au  
Parlement Européen

# Préface

*Des services publics de grande qualité, et accessibles à tous, sont au cœur d'une vision européenne de ce que doit être une société qui se porte bien. Si l'Union européenne peut garantir de bons services publics, elle offrira un exemple indéniable de ce que veut dire « l'Europe des citoyens » en pratique.*

*Au cours des années passées, de nombreux européens ont commencé à exprimer des doutes quant à la nature et la finalité du projet européen. Ils veulent savoir si la vision européenne va au delà du marché commun. Et ils s'inquiètent que l'Union européenne puisse représenter une menace pour l'autonomie nationale, régionale et locale. En matière de services publics, ces craintes ne sont pas tout à fait sans fondement.*

*L'Union européenne ne dispose pas de cadre législatif clair pour les services publics, mais par contre existent toute une série de législations détaillées ainsi que des dispositions du Traité relatives au marché intérieur. Dès lors que des questions sont apparues à propos de l'application des règles européennes de la concurrence, des marchés publics, etc., aux services publics, ce sont les principes du marché intérieur qui ont servi de ligne directrice à la Commission et à la Cour de Justice pour prendre leurs décisions.*

*Dans une Europe des citoyens, les services publics devraient répondre à une logique d'intérêt public, et non à celle du marché. Et les autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, doivent être libres d'organiser à leur manière les services publics pour leurs propres citoyens. Mais ceci ne peut être obtenu, de même que la sécurité juridique pour les autorités publiques, les prestataires publics et privés de services, et les citoyens, que si au niveau européen, un cadre réglementaire précis définit les relations entre la prestation d'un service public et les règles régissant le marché intérieur.*

*C'est pourquoi le Groupe PSE propose une directive-cadre européenne sur les services d'intérêt économique général. Nous avons l'intention de l'utiliser pour lancer un débat public avec les prestataires de services, les autorités publiques, les groupes de citoyens et tous ceux qui partagent notre vision d'une Europe qui serait plus qu'un marché, une Europe dans laquelle les services publics font partie de ce qui constitue une bonne société, et une Europe où la diversité et l'autonomie locale prospèrent. Nous espérons construire une coalition de voix européennes que la Commission et le Conseil seront obligés d'écouter. Si vous partagez notre vision, n'hésitez pas à soutenir cette campagne. Vous pouvez faire le premier geste en nous contactant à l'adresse e-mail [PSE.publicservices@europarl.europa.eu](mailto:PSE.publicservices@europarl.europa.eu).*

**Martin Schulz**

Président du Groupe PSE  
Parlement européen

**Harlem Désir**

Vice-Président du Groupe PSE  
Parlement européen



**Le Groupe PSE souhaite remercier les experts et organisations suivantes pour leurs précieuses contributions et coopération dans la préparation de ce document :**

- Professeur Stéphane Rodrigues, professeur à l'Université de Paris I et avocat chez Lallemand & Legros
- Jean-François Auby, conseiller juridique pour les services publics locaux (France)
- Jens Lattmann, conseiller juridique pour l'organisation allemande du gouvernement local (Allemagne)
- Per Klok, conseiller international supérieur pour la confédération danoise des syndicats (Danemark)
- Professeur Giuseppe Pericu, juriste, maire de Gênes (Italie)
- Commission européenne
- Comité économique et social européen
- Comité des régions
- Fédération syndicale européenne des Services publics (FSESP)
- Centre Européen des Entreprises à participation publique et des Entreprises d'intérêt économique général (CEEP)
- Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE),
- Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général (CELSIG)
- Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC)

# Introduction

**Les socialistes européens demandent un cadre juridique européen pour les services publics**

L'accès à des services publics de haute qualité est une question politique-clé. Des écoles et des hôpitaux corrects, de l'eau saine, des transports et des énergies sûrs et fiables, par exemple, figurent dans la plupart des définitions d'une bonne qualité de vie. Aujourd'hui, le groupe PSE au Parlement européen demande des actions visant à préserver et à améliorer les services publics dans toute l'Union européenne.

## L'importance des services publics

Les services publics ne sont pas seulement un élément essentiel dans la qualité de vie des différents citoyens. Ils ont aussi un rôle-clé à jouer dans le cheval de bataille de l'UE, la stratégie de Lisbonne, qui vise à se baser sur les valeurs sûres du modèle social et économique de l'Europe pour créer l'économie la plus dynamique, cohésive et durable du monde. De bons services publics peuvent aider à surmonter la stagnation économique, l'exclusion sociale et l'isolement ; à renforcer la cohésion sociale et territoriale ; et à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'Europe et sa compétitivité extérieure.

Des services publics de haute qualité – ouverts et transparents, avec l'égalité d'accès pour tous – sont donc des éléments essentiels dans le modèle européen de société. Les forces du marché ne peuvent pas, à elles seules, garantir les services publics dont nous avons besoin. C'est pourquoi les pouvoirs publics sont à tous les niveaux profondément impliqués dans la prestation, la réglementation, l'organisation ou – à différents degrés – le financement ou le soutien de ces services. Il n'appartient pas à l'UE d'interférer dans la prestation de ces services – à la place, nous devons insister pour que l'UE crée un cadre juridique qui permette aux pouvoirs publics à tous niveaux de réaliser leur travail de protection de l'intérêt public dans la prestation de ces services. Et l'UE a également un rôle à jouer dans la garantie de normes appropriées dans toute l'Union européenne, conférant à de bons services publics une expression tangible de citoyenneté européenne.

## Différentes traditions nationales

Dans l'ensemble de l'Europe, de bons services publics sont considérés comme un élément essentiel dans une société civilisée. Mais les traditions nationales – ce qui est fourni, comment et par qui – varient considérablement, créant des malentendus et de la confusion au niveau de la signification exacte des services publics et même une réticence à essayer d'élaborer des critères et orientations européens communs.

Les autorités nationales, régionales et locales sont attachées à leur autonomie pour définir, à leur propre manière, leurs politiques pour leurs citoyens. Mais dans la pratique elles sont souvent confrontées à l'interférence de la Commission européenne ou de la Cour de justice européenne, qui évaluent leurs activités dans la perspective des règles du marché intérieur de l'UE – par exemple, en consi-

dérant les subventions croisées contraires aux règles relatives aux aides d'État ; en imposant des obligations onéreuses aux marchés publics ; ou en traitant certaines des obligations de services publics comme des obstacles au Marché unique européen.

Cette expérience a montré que nous n'avons ni les garanties efficaces pour l'autonomie locale, ni la sécurité juridique, dont les prestataires de services publics, les pouvoirs publics, les entreprises privées et les utilisateurs privés ont besoin. Ce sont les problèmes cruciaux qu'une directive-cadre européenne doit aborder.

## En quoi consistent les services publics ? S'attaquer à la loi et au jargon

Différentes personnes définissent différentes choses par « services publics ». Certaines personnes pensent que les services publics sont fournis ou financés par le secteur public. Pour d'autres, le critère-clé est qu'ils soient fournis « dans l'intérêt public »... et dans ce débat complexe, beaucoup d'autres définitions ont été proposées.

Dans la proposition du groupe PSE de cadre juridique, nous parlons de « services d'intérêt général » (en abrégé, SIG), parce que nous sommes préoccupés par les services suscitant un intérêt public accru pour leurs disponibilité, qualité et accessibilité, indépendamment du fait qu'ils soient une propriété publique ou non. Et en conformité avec l'article 16 du traité de l'UE, nous parlons également de « services d'intérêt économique général » (SIEG) – qui sont le plus susceptibles d'être touchés par les règles du marché intérieur de l'Europe.

L'idée qui se cache derrière l'article 16 est de différencier les services qui pourraient sensiblement toucher la mise en œuvre du Marché unique – parce qu'ils sont de nature économique – des services non-économiques qui, eux, ne l'affectent pas. Les services non-économiques, incluant par exemple la police et l'administration de la justice, sont considérés comme étant entièrement du ressort des gouvernements nationaux et locaux, pour lesquels l'UE ne dispose d'aucune compétence. Malheureusement, la législation actuelle de l'UE ne donne aucune indication détaillée sur la manière de distinguer les services d'intérêt économique général des services d'intérêt général et des autres services – ce qui se traduit, dans les différents cas, par une incertitude au niveau de l'application et de l'envergure des règles de l'UE sur le Marché unique.

Le but d'une directive-cadre de l'UE doit être de clarifier la situation, afin de préserver les compétences de l'autorité publique, le

**principe de subsidiarité et l'autonomie locale**, en définissant les relations entre – d'une part – les règles du marché unique et – de l'autre – la poursuite des objectifs d'intérêt public dans la prestation des services d'intérêt général qui ont une dimension économique significative et pourraient toucher la mise en œuvre du Marché unique. Selon l'interprétation du traité, ces derniers seront qualifiés de services d'intérêt économique général.

### **AMBIGUÏTÉS JURIDIQUES – OPÉRATIONS INTERNES, OUI OU NON ?**

En octobre 2005, est paru dans le journal officiel de l'UE une décision préjudicielle de la Cour européenne de justice (CEJ), qui pourrait, dans certains, cas, avoir des conséquences importantes sur l'attribution de marchés de prestations de services publics à des entreprises communales. Cette décision préjudicielle se basait sur une procédure espagnole, lors de laquelle l'« Asociación Nacional de Empresas Forestales (ASEMFO) » avait poursuivi l'entreprise publique « Transformación Agraria sa (TRAGSA) » et l'« Administración del Estado » pour utilisation de monopole sur le marché. Le Tribunal Supremo (chambre pour les litiges de droit administratif) avait, en avril 2005, demandé une décision préjudicielle à la CEJ sur les questions suivantes :

1. Est-il admissible, conformément à l'article 86 al. 1 traité CE, qu'un État membre permette à une entreprise publique d'effectuer des travaux publics, sans être soumise au régime général de la passation des marchés publics par appels d'offres lorsqu'il n'y a pas de situation d'urgence ou d'intérêt public particulier, tant au-dessous qu'au-dessus du seuil économique prévu par les directives européennes à cet égard ?
2. Un statut juridique de ce genre est-il éventuellement compatible avec les directives « marchés publics » de l'UE visant la coordination des procédures de passation des marchés publics ?
3. Est-il également compatible avec les directives «marchés publics» de l'UE que l'administration confie à TRAGSA et à ses filiales un grand nombre de travaux hors du système de libre concurrence, et que cela engendre une distorsion considérable de la concurrence sur le marché en question ?

Comme on le sait, il ne peut y avoir d'exceptions à l'obligation d'appel d'offres que dans des conditions d'opérations internes, donc si la collectivité territoriale exerce un contrôle sur l'entité en question comme sur ses propres services et si cette entité réalise l'essentiel de ses activités avec elle (arrêt « Teckal »). L'avis de la CEJ sur ces questions est attendu avec intérêt.

## Confusion et incertitude dans les lois actuelles

Bien que le traité constitutionnel proposé, une fois ratifié, fournirait des garanties constitutionnelles pour les services d'intérêt général, la législation détaillée – accumulée sur beaucoup d'années – laisse une grande incertitude dans la pratique, parce que le traité n'expose que les principes les plus généraux régissant les services publics<sup>1</sup>, tandis qu'un ensemble de législations européennes existe, qui interprète et met en œuvre les dispositions du Marché unique.

Le niveau de couverture des services d'intérêt général ou d'intérêt économique général n'est pas clair – par exemple – relèvent-ils du droit de la concurrence, de la législation du Marché unique ou des règles conçues pour réglementer les subventions ou pour ouvrir les marchés publics. La loi évolue en fonction des changements de position – souvent imprévisibles – de la Commission ou des jugements de la Cour européenne. Et la libéralisation de différents réseaux de services publics au fil des années – tels que les télécommunications, la poste, l'énergie et le rail – a, chaque fois, été basée sur différentes règles, ajoutant encore à la complexité et à l'incertitude juridiques.

Sans un cadre juridique clair, le financement et la gestion des services publics en Europe dépendent du développement imprévisible de la jurisprudence et de l'interprétation juridique. Les récents Livres blanc et vert de la Commission sur les services d'intérêt général, et la Communication sur les services sociaux d'intérêt général<sup>2</sup>, ont déçu ceux qui espéraient une base juridique nouvelle et plus sûre pour les services publics : les documents de la Commission ne font allusion à aucun contenu éventuel de cadre juridique européen pour les services publics.

## Notre appel à l'action : une base juridique sûre pour les services publics d'Europe

Pour préserver les services d'intérêt général et mettre un terme à l'incertitude juridique, l'Europe a besoin – sans tarder, et parallèlement aux travaux actuels sur la directive «Services» plus générale – d'un cadre juridique global de l'UE pour les services publics, complémentaire aux dispositions sectorielles et nationales

<sup>1</sup> Généralement l'UE et les États membres doivent assurer les conditions dans lesquelles les opérateurs des dénommés «services d'intérêt économique général» (voir la prochaine section) peuvent réaliser les objectifs de services publics qui leur sont assignés.

<sup>2</sup> COM (2003) 270, COM (2004) 374, COM (2006) 177.

existantes, et basé sur une prise de décision commune avec le Parlement européen.

Le nouveau cadre juridique doit :

clairement délimiter les responsabilités des Etats membres d'une part et de l'Union européenne d'autre part ;

introduire des critères distinguant les services à caractère « commercial » de ceux non commerciaux, les uns et les autres étant régis par des dispositions légales distinctes ;

maintenir en l'état la souveraineté des autorités locales dans la conception et la gestion des services publics dont elles ont la charge ;

garantir le droit des citoyens à un approvisionnement local de sorte que leurs besoins, attentes et problèmes soient traités rapidement et directement et protéger les droits des consommateurs et les droits civils ;

respecter la nécessité d'une législation sectorielle spécifique à certains services et établir un lien précis entre ce type de législation et la directive sur les services actuellement en discussion au Parlement ;

obéir aux principes de transparence, d'ouverture et de solidarité ; assurer une qualité élevée de service, l'universalité, un accès égal ; un partenariat avec la société civile ; une participation de la main d'œuvre ; et une place au « troisième » secteur ;

définir les principes gouvernant le financement des services d'intérêt général.

La définition, la formulation, l'organisation et le financement réels des services d'intérêt général, économiques ou non, doivent rester une attribution des Etats membres et de leurs autorités régionales et locales. Sous réserve de remplir les normes et critères-clés exposés ci-dessus, le groupe PSE envisage la plus grande variété de solutions pour la prestation de services au niveau local, répondant aux besoins locaux.

## Sortir de l'impasse – un projet de directive-cadre

Malgré les appels répétés du Parlement européen et du Conseil européen de Barcelone de 2002, la Commission n'a pas élaboré de propositions législatives pour les services d'intérêt général et d'intérêt économique général. Elle les a bloquées à plusieurs reprises, affirmant que le sujet était tout simplement trop compliqué, qu'une directive ne pouvait pas aborder les nombreux

problèmes tout en tenant compte des traditions nationales énormément différentes dans ce secteur. La vérité est que la Commission actuelle est l'esclave d'un ordre du jour néolibéral restreint : sa difficulté avec les services d'intérêt général est qu'elle n'a aucun intérêt à ce qu'une législation fixe des limites aux fluctuations des marchés. Les services publics ne sont pas sa priorité.

Il est temps de donner le change à la Commission. Pour répondre à sa prétendue explication selon laquelle « cela n'est pas réalisable », le groupe PSE l'a fait. En septembre dernier, le groupe PSE a désigné un groupe d'experts juridiques indépendants<sup>3</sup> pour rédiger une directive-cadre européenne sur les services publics. Nous avons également invité un large éventail d'organisations représentant les prestataires de services, les pouvoirs publics et les utilisateurs de services pour contribuer aux travaux du groupe<sup>4</sup>. Le groupe d'experts s'est réuni trois fois, avec les organisations participantes, et en février 2006 a présenté les grandes lignes d'une directive-cadre, pour en débattre lors d'un séminaire public organisé par le groupe PSE.

Le groupe, à l'aide de la compétence juridique externe, a alors finalisé le projet de directive-cadre, qui est maintenant présenté dans ce document.

Notre projet vise à tenir compte des intérêts de tous : pouvoirs publics, prestataires de services publics, entreprises privées et citoyens. Il est neutre, qu'il s'agisse de grands secteurs ou de petits ; neutre entre les différents secteurs ; sur la prestation privée ou interne de services ; ou sur les différents choix nationaux ou locaux quant au type et à la qualité des services proposés. Il fournit simplement un ensemble de « règles du jeu » dans lequel les autorités nationales, régionales et locales opèrent sans interférence excessive de Bruxelles. En même temps, il fournit des garanties contre l'abus de ces compétences nationales et locales à des fins protectionnistes.

<sup>3</sup> Le groupe comprenait: Professeur Stéphane Rodrigues – Professeur à l'Université Paris I et avocat chez Lallemand&Legros, Jean-François Auby – conseiller juridique pour les services publics locaux (France), Jens Lattmann – conseiller juridique pour l'organisation allemande du gouvernement local (Allemagne), Per Klok – conseiller international supérieur pour la confédération danoise des syndicats (Danemark), Professeur Giuseppe Pericu, juriste, maire de Gênes (Italie)

<sup>4</sup> Commission européenne, Comité économique et social européen, Comité des régions, Fédération syndicale européenne des Services publics (FSESP), Centre Européen des Entreprises à participation publique et des Entreprises d'intérêt économique général (CEEP), Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général (CELSIG), Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC)

## **AMBIGUITÉS JURIDIQUES – PASSATION DE MARCHÉS, OUI OU NON ?**

La Cour européenne de justice (CEJ) a statué en 2005 par son arrêt dans l'affaire «Stadt Mödling» et a condamné la République d'Autriche pour infraction aux règles d'appel d'offres spécifiées dans la directive «marchés publics» de l'UE, lors de la passation d'un contrat d'élimination des déchets de la ville de Mödling.

La municipalité de Mödling avait créé une «SARL» de gestion des déchets en mai 1999 pour remplir les obligations lui incombant en vertu de la loi du Land de Basse-Autriche sur la gestion des déchets. Toutes les parts étaient détenues par la municipalité. La «SARL» de gestion des déchets était censée fournir des prestations de services dans le domaine de la gestion écologique des déchets. Dans le contrat de gestion des déchets avec la ville de Mödling, la «SARL» de gestion des déchets s'était engagée à la collecte et au traitement de ses déchets. L'accord avait été conclu pour une durée illimitée.

En octobre 1999, le conseil municipal de la ville a décidé que Mödling, en tant que société unique, cédait 49% de ses parts sociales à une entreprise privée. La SARL de gestion des déchets n'a démarré ses activités opérationnelles qu'en décembre 1999, donc après le retrait des parts sociales. Un contrat de collecte et de traitement des déchets n'avait pas été rédigé. Pour la période de décembre 1999 à mars 2000, la «SARL» de gestion des déchets a travaillé exclusivement pour la municipalité de Mödling. Ensuite elle a aussi accepté des contrats de tiers.

La CEJ réaffirme expressément dans son arrêt la jurisprudence de l'affaire «Stadt Halle». La Cour de justice s'est opposée à l'avis de la République d'Autriche, selon lequel cela dépendait du moment de l'attribution elle-même. La CEJ est toutefois d'avis, sur base des circonstances particulières du marché public concerné, que les faits intervenus ultérieurement doivent également être pris en considération. Dans un court laps de temps, la passation avait, en définitive, été faite avec une société d'économie mixte (SEM) à participation privée. Une opération interne, sans appels d'offres, de commande d'élimination des déchets par la municipalité de Mödling n'avait pu se produire. Car une participation minoritaire d'une entreprise privée au capital d'une société semi-publique exclut aussi dans tous les cas que le pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

## Parlements – pouvoirs publics – prestataires de services – citoyens : construisons une coalition inébranlable pour le changement

Le groupe de PSE fera campagne, sur deux voies parallèles, pour un cadre juridique européen clair pour les services publics :

Au sein du Parlement européen, un membre du groupe PSE, Bernhard RAPKAY, est rapporteur sur le rapport du Parlement sur les services publics, que le PE devrait adopter en juillet ou septembre 2006. Le rapport Rapkay fournira l'opportunité de rassembler un soutien au sein du Parlement.

Parallèlement au rapport Rapkay, le groupe se servira du projet de proposition législative joint en annexe, pour augmenter encore la pression sur la Commission et le Conseil, et pour mobiliser une plus large coalition de soutien parmi les parties concernées.

La Commission a promis de donner sa réponse au rapport Rapkay avant fin 2006 : ce qui nous donne juste quelques mois pour organiser une campagne forte de manière à ce que sa réponse soit de présenter une proposition législative satisfaisante.

Les objectifs que nous avons exposés ci-dessus – sécurité juridique, autonomie locale, droits améliorés pour les citoyens et les utilisateurs des services publics – sont largement partagés, dans l'ensemble de l'Europe, par ceux qui ont un intérêt pour de bons services publics. Dans nos contacts et discussions au cours d'une année d'activité intense, nous avons eu maintes et maintes fois la preuve qu'il existe un besoin urgent d'action visant à clarifier la loi. La publication de ce projet de directive est une première étape importante dans la construction d'une campagne déterminée pour le changement, unissant les utilisateurs, prestataires, pouvoirs publics et représentants élus à tous niveaux.

Le groupe PSE invitera finalement la Commission à faire le travail que le Parlement européen et le Conseil européen lui ont demandé de faire, en présentant formellement des propositions législatives au Parlement et au Conseil. Notre prochaine tâche est de démontrer l'ampleur du soutien existant pour cette action. Nous inviterons le Conseil à démontrer sa promptitude à conclure l'accord sur un cadre juridique européen efficace pour les services publics.

Le groupe PSE fait parvenir des exemplaires de ce document aux organisations avec lesquelles nous avons travaillé jusqu'ici – et, en outre, à toutes les autres parties importantes concernées, aux autres groupes politiques au Parlement européen et aux gouvernements nationaux et Parlements des États membres. Le groupe PSE considère que le projet de proposition législative constitue la base d'un plus large débat. Nous apprécierions tous commentaires et contributions. Dans les mois à venir, nous engagerons des contacts directs et bilatéraux avec les parlementaires nationaux et les organisations intéressées, y compris l'organisation, en automne 2006, d'une table ronde pour tous ceux désireux d'accélérer un cadre juridique européen pour les services publics. Nous sommes prêts à écouter les commentaires de toutes parts ; à collaborer avec d'autres – s'ils le souhaitent – sur production d'un texte commun révisé; et à nous mettre d'accord sur la façon dont nous pouvons tous collaborer pour intensifier la pression sur la Commission européenne pour qu'elle présente finalement des propositions législatives et sur le Conseil des ministres pour qu'il travaille avec le Parlement sur un cadre juridique répondant à nos objectifs communs.

Nous avons tous attendu assez longtemps. Il est temps pour la Commission et le Conseil de tenir leurs promesses.

Groupe PSE au Parlement européen

Bruxelles, mai 2006

# Proposition de directive-cadre relative aux services d'intérêt économique général

## Préambule

Le Parlement européen et  
le Conseil des ministres,

Vu le traité instituant la  
Communauté européenne,  
et notamment ses articles  
16, 86, 95 et 295,

Vu la proposition de la Commission,

Vu l'avis du Comité économique et social européen,

Vu l'avis du Comité des régions,

Statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne,

Considérant ce qui suit :

**(1)<sup>1</sup>** Dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne visant notamment à consolider le marché intérieur des services, un traitement particulier doit être réservé à la catégorie spécifique de services que sont les services d'intérêt général, à savoir les activités de service qui ont la particularité d'être placées sous le contrôle d'une autorité publique compétente dans le cadre d'un régime d'obligations de service public ou de service universel.

**(2)** Il convient de distinguer parmi ces services d'intérêt général, d'une part, ceux présentant un caractère marchand et principalement financés par l'utilisateur, que le traité CE qualifie de services d'intérêt économique général (SIEG), et, d'autre part, ceux ne présentant pas un caractère marchand et principalement financés par des ressources publiques ou socialisées, qui peuvent être qualifiés de services d'intérêt général non économiques (SIGNE), à l'instar des services d'intérêt général mettant en œuvre des fonctions à caractère exclusivement social ou des prérogatives de puissance publique.

**(3)** C'est ainsi que l'article 16 du traité reconnaît la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi que le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Ces services contribuent en effet aux principaux objectifs qui caractérisent la mission dévolue à la Communauté et qui sont énoncés à l'article 2 du traité : un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de

<sup>1</sup> Les considérants (1) à (9) ont pour principal objectif de préciser le contenu de la proposition de directive en en justifiant l'exercice par référence au 'mandat politique' visé à l'article 16 CE qui s'adresse à la fois aux Etats membres et aux institutions communautaires pour veiller au bon fonctionnement des services d'intérêt économique général dans le marché intérieur. De plus, les considérants (1) et (2) donnent des définitions des SIEG et des SIGNE.

protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres.

(4) L'article 16 du traité établit par ailleurs clairement une responsabilité commune dans le chef de la Communauté européenne et des Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives, pour veiller au bon fonctionnement des services d'intérêt économique général sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

(5) La déclaration n°13 annexée au Traité d'Amsterdam précise que l'article 16 du traité doit être mis en oeuvre « *dans le plein respect de la jurisprudence de la Cour de justice, en ce qui concerne, entre autres, les principes d'égalité de traitement, ainsi que de qualité et de continuité de ces services* ».

(6) Dès lors, pour bien cerner et compléter cette jurisprudence et ainsi répondre aux prescriptions de l'article 16 du traité, il est nécessaire, dans un souci de sécurité juridique tant pour les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général que pour tout les citoyens et résidents qui en bénéficient, de consolider et de préciser, dans la présente directive, les principes généraux et les conditions communes du bon fonctionnement de ces services.

(7) Cet effort de consolidation et de précision est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de contribuer au renforcement du droit de chacun à l'accès aux services d'intérêt économique général tel que proclamé par l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, au nom, en particulier, du principe de solidarité et, plus généralement, dans le souci constant de respecter l'ensemble des droits et libertés consacrés dans cette Charte.

(8) La multiplication des textes sectoriels d'ouverture du marché intérieur des services d'intérêt économique général révèle une confusion voire des contradictions conceptuelles, génératrices de contentieux et de litiges. Il apparaît nécessaire d'y remédier par un cadre juridique transversal visant à préciser et stabiliser des concepts et principes communs, afin d'améliorer l'environnement juridique de la législation sectorielle en matière de services d'intérêt

économique général et d'améliorer la sécurité juridique au bénéfice tant des autorités publiques nationales, régionales et locales, que des citoyens qui en bénéficient et des entreprises qui sont chargées de les gérer ou de les fournir.

**(9)** La présente directive est enfin inspirée par le souci de compléter l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence aux services d'intérêt économique général par des règles communes garantissant la protection de l'intérêt général et la satisfaction des bénéficiaires de ces services en tant qu'usagers et consommateurs. La présente directive déploiera ainsi ses effets dans le respect tant de l'esprit que de la lettre en pleine application de l'article 86, paragraphe 2, du traité, qui rappelle que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ne sont soumises aux règles du traité notamment aux règles de la concurrence, que si cela « *ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* ». A cet égard, il est nécessaire de rappeler que l'objectif de cette disposition, comme l'a rappelé la Cour de justice, est de « *concilier l'intérêt des États membres à utiliser certaines entreprises, notamment du secteur public, en tant qu'instrument de politique économique ou fiscale avec l'intérêt de la Communauté au respect des règles de concurrence et à la préservation de l'unité du marché commun* » et que ses conditions d'application visent à permettre aux entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général d'accomplir leur mission particulière sans obstacle, de fait ou de droit, résultant des règles du traité et sans affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

**(10)<sup>2</sup>** La présente directive s'applique à toute autorité publique ou entité déléguée par une autorité publique lorsque celle-ci entend définir des obligations de service public pour l'exercice de missions particulières susceptibles d'être confiées à une entreprise gérant un service d'intérêt économique général au sens des articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité.

**(11)** Dans la mesure où seules sont visées les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, la présente directive n'a pas vocation à s'appliquer aux services d'intérêt général non économiques.

(12)<sup>3</sup> La présente directive s'applique sans préjudice des instruments de droit communautaire à vocation sectorielle qui énoncent déjà des règles applicables à des services d'intérêt économique général pour tenir compte des spécificités des secteurs concernés. Pour autant, la présente directive vise à rendre obligatoire une analyse préalable d'impact au regard de ses dispositions du le fonctionnement des services d'intérêt économique général pour chacune des propositions de la Commission visant à modifier un de ces instruments sectoriels ou à en instituer un nouveau dans le domaine des services d'intérêt économique général.

(13)<sup>4</sup> La présente directive ne préjuge en rien du niveau pertinent de régulation des services d'intérêt économique général, dans le respect de la répartition des compétences entre les Etats membres et la Communauté européenne et des principes de subsidiarité et de proportionnalité visés à l'article 5 du traité. A cet égard, et comme l'a rappelé le juge communautaire, « *les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme des services d'intérêt économique général* », une telle définition ne pouvant être remise en cause par le droit communautaire qu'en cas d'erreur manifeste. Cette marge d'appréciation doit être entendue comme visant à la fois la qualification des services d'intérêt économique général par les Etats membres et le mode d'attribution de ces services. A cet égard, il convient de rappeler les termes de la jurisprudence communautaire selon laquelle « *il ne découle ni du libellé de l'article 86, paragraphe 2, CE ni de la jurisprudence relative à cette disposition qu'une mission d'intérêt général ne peut être confiée à un opérateur qu'à l'issue d'une procédure d'appel d'offres* ».

(14) La présente directive est mise en œuvre dans le respect de l'article 295 du traité, en ce qu'elle ne préjuge pas du caractère public ou privé du mode de gestion des services d'intérêt économique général et n'incite pas les Etats membres à la libéralisation de ces services. Dans cet esprit, la présente directive vise à encourager les formes les plus diverses de gestion et de partenariat entre les autorités publiques, tant au niveau national que local, les opéra-

<sup>3</sup> Le considérant (12) est relatif à l'articulation de la directive avec les autres dispositions existantes du droit dérivé communautaire, telle qu'explicité dans l'article 5 du texte.

<sup>4</sup> Les considérants (13) à (15) traitent des domaines respectifs d'intervention des Etats membres et de la Communauté européenne quant à la définition, la dévolution, la gestion et le financement des services d'intérêt économique général, telle qu'explicité dans l'article 4 du texte.

teurs en charge de ces services, les partenaires sociaux, ainsi que les usagers et consommateurs, dans le respect de la compétence qu'ont les Etats membres pour fournir et faire exécuter ces services.

**(15)** Pour permettre aux services d'intérêt économique général d'exercer leurs missions dans des conditions économiquement acceptables, la présente directive vise à fixer des exigences minimales et communes de financement de ces services, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres de financer ces services, et en tenant compte, pour leur mise en œuvre, de la décision de la Commission n° C(2005) 2673 du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général <sup>5</sup>.

**(16)**<sup>6</sup> Contribuant à la mise en œuvre des priorités de l'action communautaire visant à " mieux légiférer » et à rendre toujours plus compétitives les économies des Etats membres, la présente directive entend améliorer les mécanismes d'évaluation et de contrôle des performances des services d'intérêt économique général, au regard notamment des principes communs et des conditions de fonctionnement par ailleurs définis par la directive et dans le souci permanent de renforcer la qualité du service rendu aux citoyens et à l'ensemble des utilisateurs. La procédure d'évaluation prévue à cet effet peut servir de base à l'élaboration de standards communautaires de qualité applicables aux services d'intérêt économique général dont les activités ont un impact sur le développement des échanges entre Etats membres.

**(17)** Ce faisant, la présente directive contribue aussi à l'objectif communautaire d'un niveau élevé de protection des consommateurs en faisant en sorte que les bénéficiaires et les usagers des services d'intérêt économique général voient leur droit à l'information renforcé, leurs intérêts économiques dûment pris en considération et leur droit à un recours effectif reconnu en cas de non respect des principes communs édictés par la présente directive.

<sup>5</sup> JOUE L 312 du 29 novembre 2005.

<sup>6</sup> Les considérants (16) et (17) annoncent et justifient les dispositions de la directive relatives à l'évaluation des services d'intérêt économique général et à la protection des usagers de ces services en tant que consommateurs.

**Ont arrêté la présente directive :**

# **CHAPITRE I<sup>7</sup>**

## **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

### **Article 1<sup>er</sup> – Objet**

- 1. La présente directive établit les principes généraux et les conditions appropriées pour permettre le bon fonctionnement des services d'intérêt économique général dans le marché intérieur, contribuant ainsi à un accès équitable et à un niveau de qualité élevé pour tous ceux qui en bénéficient et à une plus grande sécurité juridique tant pour les autorités publiques nationales, régionales et locales, que pour les usagers et les entreprises chargées de la gestion de ces services.**
- 2. Les principes et conditions visés au premier paragraphe du présent article couvrent notamment les règles d'exploitation, de gestion, de contrôle, d'évaluation et de financement des services d'intérêt économique général.**

<sup>7</sup> Ce chapitre se concentre sur les types de services qui doivent être couverts par la Directive, à savoir les services d'intérêt économique général. Il définit le sujet de cette Directive en exposant les principes généraux et les conditions nécessaires pour un bon fonctionnement de ces services au sein du marché intérieur. De plus, toutes les définitions utilisées pour la mise en œuvre et l'interprétation de la Directive sont données dans ce chapitre, à l'Article 3, y compris ce qui a été jusqu'alors présenté comme les principes communs de fonctionnement et auxquels nous nous référerons dans un chapitre spécifique. Les définitions proposées sont pour la plupart inspirées de la jurisprudence communautaire (arrêts Corbeau, Commune d'Almelo et EDF/GDF) et du droit dérivé communautaire en vigueur (directives Electricité, Gaz et Postes, notamment) ou à venir (proposition de règlement SP de transports). A l'Article 4, il est clairement établi que le principe de subsidiarité n'est pas remis en question et qu'il appartient aux Etats membres de définir ces services et de décider comment les organiser, les réglementer et les financer. Cependant, l' Article 4 souligne le pouvoir du niveau européen pour mettre en place un système de services publics et d'obligations universelles de service dans l'intérêt du marché intérieur et des consommateurs, et pour assurer le bon fonctionnement des services transfrontaliers de ce point de vue. Enfin, l'Article 5 énonce clairement que cette Directive horizontale ne remplacera aucun des instruments communautaires sectoriels, mais toutes les dispositions de la Directive sur les Services qui sont incompatibles avec la présente proposition, ne s'appliqueront pas aux services d'intérêt économique général.

## Article 2 – Champ d'application

La présente directive s'applique aux services d'intérêt économique général, chaque fois qu'une autorité compétente à l'échelon national, régional, local ou communautaire, entend imposer à un prestataire de service exerçant une activité économique, des obligations de service public ou de service universel.

## Article 3 – Définitions

Pour la mise en œuvre de la présente directive, on entend par :

- a) « **Accessibilité** » : droit de bénéficier d'un service déterminé quelle que soit sa localisation sur un territoire déterminé et selon les conditions spécifiques au secteur dans lequel ce service est susceptible d'être proposé et fourni ; et le cas échéant, droit d'accéder à une infrastructure ou à un réseau détenu par un seul opérateur et indispensable pour la fourniture d'un service déterminé.
- b) « **Activité économique** » : toute activité réelle et effective consistant à fournir, sur un marché déterminé, un bien ou un service en réponse à une demande.
- c) « **Adaptabilité** » : capacité des prestataires d'un service de faire évoluer ce dernier en fonction des évolutions économiques et technologiques, du contexte dans lequel ce service est fourni.
- d) « **Autorité compétente** » : toute autorité publique, communautaire, nationale, régionale ou locale, habilitée à définir des obligations de service public et à les imposer aux prestataires d'un service.
- e) « **Caractère abordable** » : caractère raisonnable, transparent, non discriminatoire, aisément et clairement comparable du prix de fourniture d'un service
- f) « **Compensation de service public** » : tout avantage, notamment financier, octroyé directement ou indirectement par une autorité compétente au moyen de ressources publiques pendant la période de mise en œuvre d'un régime d'obligations de service public ou de service universel ou d'obligations particulières, ou lié à cette période.
- g) « **Continuité du service** » : permanence dans la fourniture du service au public, selon des conditions déterminées par une autorité compétente.

- h) « **Contrat de service public** » : acte juridiquement contraignant manifestant l'accord entre une autorité compétente et une entreprise sur laquelle l'autorité compétente n'exerce pas un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, en vue de confier à cette dernière la gestion et l'exploitation d'un service d'intérêt économique général; sont notamment visés les actes de concession, d'association, de partenariat public-privé ou de fondation
- prenant la forme d'un acte individuel législatif ou réglementaire, ou
  - qui contient des conditions sous lesquelles l'autorité publique compétente assume la gestion directe du service.
- i) « **Droit exclusif ou spécial** » : catégorie de droits tels que définis par la directive de la Commission n°80/723/CEE du 25 juin 1980, modifiée, relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques..
- j) « **Durabilité** » : caractéristique d'un mode de gestion ou de fourniture du service veillant au respect de l'environnement par une utilisation raisonnée des ressources naturelles, afin de les ménager à long terme.
- k) « **Egalité de traitement** » : droit de bénéficier d'un service dans des conditions qui n'introduisent aucune discrimination entre catégories similaires de bénéficiaires.
- l) « **Fonds de compensation de service public** » : organisme mis en place par l'autorité compétente en vue de pourvoir au financement d'un service d'intérêt économique général, indépendant de ces bénéficiaires et alimenté par les contributions des opérateurs du marché auquel participe le gestionnaire et/ou le prestataire de ce service.
- m) « **Obligations de service public** » : exigences particulières que peut imposer une autorité compétente au prestataire d'un service afin de satisfaire la réalisation d'objectifs d'intérêt général qui ont été clairement et préalablement identifiés dans un acte exprès de la puissance publique.
- n) « **Planification à long terme** » : prévisibilité et organisation sur le long terme de la capacité de production et/ou d'approvisionnement et/ou de transport des entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général en vue de satisfaire à la demande

du réseau sur lequel repose la fourniture de ce service et d'assurer l'approvisionnement des consommateurs bénéficiaires de ce même service.

- o) « **Qualité déterminée** » : qualité dont les caractéristiques ont été préalablement définies par une autorité compétente dans le respect, le cas échéant, de standards élaborés par la Communauté européenne.
- p) « **Régime d'obligations de service public** » : ensemble de règles contraignantes défini par un Etat membre ou par la Communauté européenne et relatif aux obligations de service public que le gestionnaire ou le prestataire d'un service d'intérêt économique général doit respecter.
- q) « **Régime de service universel** » : régime d'obligations de service public défini par la Communauté européenne et visant à aménager l'exigence d'universalité aux spécificités de certains services d'intérêt économique général.
- r) « **Sécurité** » : à la fois la sécurité d'approvisionnement d'un service et la sécurité technique à laquelle doit répondre la fourniture de ce service et, le cas échéant, l'exploitation du réseau sur lequel repose ce service.
- s) « **Sécurité d'approvisionnement** » : capacité du fournisseur d'un service énergétique à fournir ce service à leurs bénéficiaires selon des conditions de continuité prédéterminées par une autorité compétente.
- t) « **Service d'intérêt économique général** » : activité de service présentant un caractère marchand, principalement financée par l'utilisateur de ce service et placée sous la responsabilité d'une autorité compétente dans le cadre d'un régime d'obligations de service public ou de service universel.
- u) « **Service universel** » : service répondant à l'exigence d'universalité.
- v) « **Universalité** » : droit d'être bénéficiaire d'un service, sur l'ensemble d'un territoire déterminé, selon une qualité déterminée et à un prix présentant un caractère abordable.
- w) « **Usager** » : bénéficiaire ou consommateur d'un service d'intérêt général ou d'un service d'intérêt économique général.

## Article 4 – Responsabilité partagée des Etats membres et de la Communauté européenne

1. Les autorités compétentes des Etats membres sont libres de définir ce qu'ils considèrent comme des services d'intérêt économique général et disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour organiser, réglementer et financer ces services, sous réserve de respecter les principes énoncés par la présente directive et de veiller à ce que le régime applicable à ces services n'affecte pas les échanges entre Etats membres dans une mesure contraire à l'intérêt communautaire et au-delà de ce qui est nécessaire pour permettre le bon fonctionnement de ces services.
2. La compétence des Etats membres visée par le présent article s'entend sans préjudice de la compétence de la Communauté européenne de définir, autant que de besoin, un régime d'obligations de service public ou de service universel dans l'intérêt du marché intérieur et des usagers d'un service d'intérêt économique général.

## Article 5 – Relations avec les autres dispositions du droit communautaire

1. L'application de la présente directive n'exclut pas l'application ou l'adoption de dispositions communautaires sectorielles relatives aux services d'intérêt économique général visés par ces dispositions.
2. La vocation horizontale des dispositions de la présente directive exclut l'application de toute autre disposition communautaire de nature horizontale concernant les services dans le marché intérieur qui s'avérerait incompatible avec ces dispositions.

# CHAPITRE II<sup>8</sup>

## DEVOLUTION DES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL

### Article 6 – Libre choix du mode de gestion

Toute autorité compétente est libre du choix du mode de gestion d'un service d'intérêt économique général, et en particulier de s'associer avec d'autres autorités compétentes, et de décider d'en assumer, seule ou avec d'autres autorités compétentes, la gestion directe ou d'en externaliser la gestion, totalement ou partiellement.

### Article 7 – Mode de gestion directe

1. La gestion directe d'un service d'intérêt économique général implique la gestion par l'autorité compétente de ce service par ses propres moyens ou par le biais d'une entité juridiquement distincte mais sur laquelle elle exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Le contrôle est présumé analogue lorsque l'entité ne peut pas prendre de décision stratégique ou importante sans ou contre l'avis de l'autorité compétente.
2. En cas de recours à la gestion directe d'un service d'intérêt économique général, l'autorité compétente ou l'entité juridiquement distincte qu'elle contrôle et qui gère le service pour le compte de l'autorité compétente, s'abstiennent de toute intervention dans la gestion, la fourniture ou le financement d'un service d'intérêt économique de même nature en dehors de son champ de compétence territoriale.

### Article 8 – Mode de gestion externalisée

1. La gestion externalisée d'un service d'intérêt économique général conduit l'autorité publique à déléguer, sur la base d'un contrat de service public, l'exploitation de ce service à une entité juridi-

<sup>8</sup> Plutôt que de prévoir des dispositions particulières sur les modes de gestion ou de dévolution des SIEG et de risquer une incursion dans le droit des contrats et marchés publics, nous préférons partir du postulat de libre administration des collectivités publiques impliquant le choix entre deux catégories de modes de gestion: gestion directe (Article 7) et gestion déléguée (Article 8). La seule contrainte définie est alors celle du recours à l'outil contractuel pour circonscrire le champ et la portée des OSP. En particulier, à l'Article 8, la Directive clarifie la situation des SIEG par rapport aux dispositions sur les marchés publics et encourage de nouvelles méthodes de gestion des SIEG, en lien avec l'article 3 (h).

quement distincte et sur laquelle elle n'exerce pas un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

2. Le contrat de service public, sauf exceptions visées au paragraphe 3 du présent article, doit être établi dans le respect des principes de non-discrimination, d'équité, de publicité et de transparence et, lorsqu'elles sont applicables, en conformité avec les dispositions communautaires régissant les procédures de passation des marchés publics.
3. Par exception au paragraphe précédent, une autorité compétente peut décider d'attribuer un contrat de service public sans recourir à une procédure d'appel d'offres. La Commission, après avoir mis en œuvre la procédure de consultation visée à l'article 22.2 de la présente directive, précise les catégories de raisons invocables qui ne sauraient, en tout état de cause, relever que de situations relatives à l'urgence, au faible impact sur les échanges entre Etats membres ou à la spécificité de certains services d'intérêt économique général.
4. Le contrat de service public définit avec clarté et précision notamment les éléments suivants :
  - le régime d'obligations de service public ou de service universel ou les objectifs particuliers assignés au bénéficiaire du contrat.
  - le mode de financement du service, dans le respect du chapitre IV de la présente directive ;
  - la durée de mise en œuvre qui doit présenter un caractère adéquat et proportionné à l'accomplissement du contrat et qui ne saurait, en tout état de cause, dépasser (sept) ans ;
  - le régime des sanctions en cas de non respect du contrat.

## CHAPITRE III<sup>9</sup>

# FONCTIONNEMENT DES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL

### Article 9 – Champ commun des obligations de service public

Lorsqu'une autorité compétente entend définir et régler la gestion d'un service d'intérêt économique général, elle adopte un acte exprès dans lequel sont énumérées et déterminées une ou plusieurs des obligations de service public suivantes qui seront imposées au gestionnaire de ce service :

- accessibilité ;
- adaptabilité ;
- caractère abordable ;
- continuité ;
- durabilité ;
- égalité de traitement ;
- planification à long terme ;
- qualité déterminée ;
- sécurité ;
- universalité.

### Article 10 – Prise en considération d'objectifs particuliers

1. Outre l'imposition d'un régime d'obligations de service public ou de service universel, l'autorité compétente peut décider de faire contribuer le gestionnaire et/ou le prestataire d'un service d'intérêt économique général à des objectifs d'intérêt communautaire, national, régional ou local, clairement et préalablement définis et justifiés dans un acte exprès et selon des modalités et des contraintes particulières qui vont au-delà du simple respect de la réglementation de droit commun.

<sup>9</sup> L'idée principale de ce chapitre est de donner une liste commune obligatoire d'obligations de services public dans laquelle les EM doivent puiser lorsqu'ils entendent définir un SIEG, avec une grande discrétion pour ajouter d'autres contraintes, mais à condition de le faire avec un minimum de transparence et de motivation. La référence à des « contributions particulières » est directement inspirée de la jurisprudence de la Cour de justice (arrêts Commune d'Almelo et EDF-GDF, précités).

2. Parmi les objectifs visés au paragraphe précédent, seuls des objectifs non économiques peuvent être pris en considération, à l'instar de l'aménagement du territoire, de la cohésion économique et sociale, du pluralisme des médias, de la protection de l'environnement, du développement durable, ou de la protection des données personnelles.

## CHAPITRE IV<sup>10</sup>

# FINANCEMENT DES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL

### Article 11 – Compétence des Etats membres pour pouvoir au financement

La présente directive est sans préjudice de la compétence des Etats membres de pouvoir au financement d'un service d'intérêt économique général dans la mesure où ce financement est accordé aux fins du bon fonctionnement de ce service dans des conditions économiquement acceptables et de la mise en œuvre du régime d'obligations de service public ou de service universel qui lui est attaché.

### Article 12 – Modes de financement

Lorsqu'une autorité compétente entend pouvoir au financement d'un service d'intérêt économique général autrement que par un financement direct par son budget général, elle fait le choix d'un des modes de financement suivants, dans le respect des règles du traité et notamment de l'article 86, paragraphe 2, du traité :

- octroi de droits exclusifs et spéciaux ;
- octroi d'une compensation de service public ;
- intervention d'un fonds de service public ;
- établissement d'un système de péréquation tarifaire.

### Article 13 – Octroi de droits exclusifs et spéciaux

Lorsqu'une autorité compétente entend octroyer un droit exclusif ou un droit spécial pour pouvoir au financement d'un service d'intérêt économique général, elle veille à ce que ces droits n'incitent pas leur bénéficiaire à exploiter de façon abusive une position dominante, au sens de l'article 82 du traité et, en tout état de cause, qu'ils ne limitent la concurrence sur certains marchés dans une mesure qui ne serait pas nécessaire au respect du régime d'obligations de service public ou de service universel imposé audit bénéficiaire.

<sup>10</sup> Ce chapitre énonce les principes généraux et les conditions nécessaires au financement des SIEG, et en particulier pose des méthodes de financement et clarifie les obligations de services suite à l'arrêt de la CJCE «Altmark» (2003) et sa mise en œuvre par la Commission européenne. De plus, ces dispositions fournissent une transparence supplémentaire et une objectivité dans le cadre du financement des SIEG sans fixer de seuils particuliers.

## Article 14 – Octroi d’une compensation de service public

Lorsqu’une autorité compétente entend octroyer une compensation de service public pour pourvoir au financement d’un service d’intérêt économique général, une telle compensation n’est pas considérée comme une aide d’Etat au sens de l’article 87 du traité si elle répond aux deux conditions suivantes :

- a) la base ou le mode de calcul de la compensation a été établi selon une procédure objective et transparente;
- b) le montant de la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par la mise en oeuvre du régime d’obligations de service public ou de service universel dont la compensation entend assurer le financement, en tenant compte des recettes y relatives et d’un bénéfice raisonnable pour l’exécution de ce régime.

## Article 15 – Intervention d’un fonds de service public

Lorsqu’une autorité compétente entend établir un fonds de service public pour pourvoir au financement d’un service d’intérêt économique général, elle respecte les principes suivants :

- indépendance du gestionnaire du fonds par rapport aux gestionnaires et prestataires de service ;
- égalité de traitement des contributeurs au fonds ;
- transparence et objectivité dans la définition et le calcul des contributions au fonds ;
- caractère adéquat et proportionné du montant des contributions au fonds dans la limite nécessaire au respect du régime d’obligations de service public ou de service universel mis en oeuvre.

## Article 16 – Etablissement d’un système de péréquation tarifaire

Lorsqu’une autorité compétente entend pourvoir au financement d’un service d’intérêt économique général en établissant un système de péréquation tarifaire, un tel système doit définir, dans des conditions objectives et transparentes, un prix moyen pour la fourniture de ce service qui soit d’application uniforme sur l’ensemble du territoire relevant de la compétence de ladite autorité et qui présente un caractère abordable malgré les différences importantes dans le coût de la fourniture de ce service.

# CHAPITRE V<sup>11</sup>

## CONTROLE ET REGULATION DES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL

### Article 17 – Autorité responsable du contrôle

L'autorité compétente est garante du contrôle et du respect du régime d'obligations de service public ou de service universel et des objectifs particuliers assignés au gestionnaire et au prestataire d'un service d'intérêt économique général, sans préjudice des compétences conférées aux autorités indépendantes de régulation.

### Article 18 – Modes de régulation

1. L'autorité compétente veille à mettre en place dans les secteurs où elle a défini un régime d'obligations de service public ou de service universel ou des objectifs particuliers, les modes et les instruments de régulation appropriés au secteur concerné, sur la base de règles transparentes permettant d'identifier les organismes chargés de mettre en œuvre ces modes de régulation.
2. Les instruments de régulation visés au paragraphe précédent du présent article devraient permettre, pour le moins, l'adoption de règles dans les domaines suivants :
  - l'établissement des modalités d'accès aux réseaux existants lorsqu'un tel accès est nécessaire à la fourniture du service ;
  - l'établissement des conditions de prix et/ou de tarifs de fourniture du service ;
  - le règlement amiable des litiges survenant entre le prestataire de service et l'utilisateur, sans préjudice des voies de recours juridictionnelles ;
  - la consultation et, le cas échéant, la saisine des autorités compétentes de la concurrence sur tout élément susceptible de révéler une atteinte aux règles de concurrence nationales et du traité.

# CHAPITRE VI<sup>12</sup>

## DROITS DES USAGERS, QUALITE ET EVALUATION DES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL

### Article 19 – Droits des usagers

1. L'autorité compétente veille à ce que la fourniture et la gestion des services d'intérêt économique général répondent à un niveau élevé de protection des usagers et accordent une attention particulière aux catégories d'usagers les plus défavorisés, les plus isolés ou les plus faibles économiquement ou socialement.
2. A cette fin, tout usager doit se voir reconnaître les droits suivants par l'autorité compétente :
  - droit à un niveau optimal de protection de la santé, de sécurité physique et de fiabilité technique du service ;
  - droit à une information, claire, utile et aisément accessible, sur les conditions essentielles de fourniture, de gestion, de financement et de facturation ou de tarification du service ;
  - droit d'accès aux informations le concernant, détenues ou recueillies par le gestionnaire et/ou le prestataire de service et par l'autorité compétente ;
  - droit de réclamation auprès du gestionnaire et/ou du prestataire de service en cas de non respect d'une obligation de service public ou d'un objectif particulier au sens de la présente directive, assigné à ce dernier et droit à un traitement diligent et rapide de cette réclamation ;

<sup>12</sup> Comme déjà indiqué aux considérants (16) et (17), au nombre des objectifs de cette Directive figure un haut niveau de protection de l'utilisateur et du consommateur en assurant leurs droits d'information et de compensation. De plus, sans créer d'obligation de développer des standards européens de qualité, la Directive établit des procédures pour des standards de qualité transparents ainsi que leur évaluation, réalisée par les autorités nationales, régionales ou locales compétentes, qui pourraient se fonder, sur base du volontariat, sur une charte ou un code de bonne conduite. Au niveau européen, la Commission européenne publiera chaque année un rapport comparatif résumé des évaluations nationales par secteur. Enfin, en s'inspirant de la méthode ouverte de consultation, la consultation, incluant toutes les institutions européennes principales, les partenaires sociaux et les représentants des organes régionaux de protection des consommateurs, devrait avoir lieu quand il s'agira de mettre en œuvre ce chapitre et quand il s'agira de mener des initiatives ou des études d'impact sur la mise en œuvre de cette directive.

- droit de disposer distinctement et effectivement d'un recours amiable et d'un recours juridictionnel pour le règlement d'un litige l'opposant au gestionnaire et/ou au prestataire de service, ou en cas de rejet d'une réclamation au sens du présent article ou d'absence de réponse à cette dernière, sous la condition que le recours soit en tout état de cause raisonnablement efficace, rapide et peu onéreux ;
- droit à une compensation ou à une indemnisation adéquate et proportionnée en cas de reconnaissance du bien-fondé d'une réclamation ou d'un recours au sens du présent article.

## Article 20 – Politique relative à la qualité

1. L'autorité compétente établit des normes objectives et transparentes de qualité afin de garantir la réalisation des obligations de service public, du service universel ou des objectifs particuliers assignés au gestionnaire et/ou au prestataire d'un service d'intérêt économique général.
2. Dans l'établissement des normes de qualité visées au premier paragraphe du présent article, l'autorité compétente veille à ce que soient pris en considération les éléments suivants :
  - protection et sécurité des bénéficiaires du service ;
  - caractère adéquat et proportionné de la norme par rapport aux objectifs mis en œuvre et au coût du service ;
  - diffusion et publicité la plus large possible de la norme.
  - caractère aisément et efficacement contrôlable du respect de la norme.
3. Dans la mesure du possible et notamment si l'exercice d'évaluation visé à l'article 21 de la présente directive en démontre l'utilité, l'autorité compétente peut exiger du gestionnaire et/ou du prestataire d'un service d'intérêt économique général de prendre des engagements précis en termes d'amélioration de la qualité du service, sur la base d'une charte ou d'un code de bonne conduite.
4. Les autorités nationales, régionales et locales compétentes rendent publiques et facilement consultables les chartes de qualité et les codes de bonne conduite visés au présent article.

## Article 21 – Évaluation

1. Afin de vérifier que le régime d'obligations de service public ou de service universel et, le cas échéant, les obligations particulières sont correctement et effectivement exécutés par le gestionnaire et/ou le prestataire d'un service d'intérêt économique général et afin de répondre à l'exigence d'adaptabilité de ce service à l'évolution réglementaire et technologique, l'autorité compétente met en place un système d'évaluation des performances et de la qualité d'un tel service.
2. Le système d'évaluation mis en œuvre par l'autorité compétente au niveau national ou local, conformément au présent article, répond aux exigences suivantes :
  - régularité du processus d'évaluation sur une base annuelle, sauf exception ;
  - transparence des critères d'évaluation ;
  - régime obligatoire de transmission par le gestionnaire et/ou le prestataire de service des données nécessaires à l'évaluation ;
  - consultation des autorités de régulation du secteur évalué ;
  - association des citoyens, des groupements de consommateurs et d'usagers et des partenaires sociaux au processus d'évaluation ;
  - publication d'un rapport exposant les résultats de l'évaluation.
3. Les autorités compétentes adressent à la Commission, après leur publication, tout rapport d'évaluation adopté en application du présent article. La Commission rend public annuellement un rapport de synthèse comparative, par secteur, des évaluations nationales, en mettant notamment en évidence les bonnes pratiques dont elle tient le plus grand compte à chaque fois qu'elle entend prendre une initiative ou adopter une proposition de texte susceptible d'avoir un impact sur la gestion, la fourniture ou le financement d'un service d'intérêt économique général.

## Article 22 – Modes de consultation et de participation publiques

1. Les Etats membres et la Communauté européenne, veillent, chacun dans leur domaine de compétences respectives, à ce que le plus grand nombre de partenaires économiques, institutionnels et sociaux concernés, soit associé à l'adoption des mesures relatives à la mise en œuvre du présent chapitre.
2. Lorsque la Commission entend prendre une initiative ou adopter une proposition de texte dans le cadre de la mise en œuvre du présent chapitre, elle suscite et organise, en collaboration avec le Parlement européen et le Conseil, et selon les modalités les plus appropriées qui peuvent s'inspirer notamment de la méthode ouverte de coordination, le débat entre les différents lieux d'observation existants (Comité économique et social, Comité des régions, organisations du dialogue social, associations de consommateurs, et d'élus locaux, instances de concertation des autorités de régulation des secteurs concernés, et d'une manière générale, toute instance organisée de réflexion ou de promotion des services d'intérêt général) et en y associant les représentants des secteurs économiques concernés. Un tel débat fait l'objet d'un rapport de synthèse, d'une analyse d'impact de la proposition au regard du respect de la présente directive et d'un relevé de recommandations, rendus publics, et dont la Commission s'efforcera de tenir le plus grand compte dans l'élaboration de son initiative ou de sa proposition.

# CHAPITRE VII<sup>13</sup>

## DISPOSITIONS FINALES

### Article 23 – Transposition en droit national

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard [2 ans après son entrée en vigueur]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions et un tableau de corrélation entre ces dispositions et la présente directive.
2. Lorsque les États membres adoptent les dispositions visées au premier paragraphe du présent article, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.
3. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

### Article 24 – Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

<sup>13</sup> Ce chapitre énonce les dispositions habituelles relatives à l'entrée en vigueur de la Directive.



[www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org)  
[PSE.publicservices@europarl.europa.eu](mailto:PSE.publicservices@europarl.europa.eu)