

**DIRECTIVE RELATIVE AUX SERVICES
DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR,
VUE À LA PERSPECTIVE DE LA GLOBALISATION.
IMPACT SUR LA PROFESION D'AVOCAT.**

Ana Maria GRĂDINARIU
UNION NATIONALE DES BARREAUX DE ROUMANIE
E-mail : anamaria.gradinariu@unbr.ro

Coauteur : Prof. univ. Dr. Augustin FUEREA

À une distance de presque 50 ans depuis l'entrée en vigueur du Traité instituant la Communauté Économique Européenne¹ – par lequel les six États fondateurs² s'engageaient à réaliser un marché commun, basé sur la libre circulation du capital, des personnes, des biens et des services – parmi les quatre libertés prévues au Traité, celle relative aux services est restée la seule à poser encore des problèmes.

En dépit de leur poids majeur sur l'activité économique, les services représentaient, au début du XXI siècle, moins de 20% sur la totalité des échanges intracommunautaires.

Le Conseil européen réuni à Lisbonne, en 2000, au mois de mars, a établi l'objectif stratégique de l'Union Européenne pour les futurs dix ans. La „Stratégie de la Lisbonne”, a pour but de faire de l'UE „l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde”³, tout en favorisant un développement économique durable, accompagné d'une amélioration quantitative et qualitative des emplois et d'une cohésion sociale plus accentuée. La „Stratégie de la Lisbonne” essaie de répondre à la provocation lancée par la globalisation – une provocation qui engage les économies nationales, zonales et régionales dans une compétition acerbe, fondée sur compétence et connaissance.

En tant qu'élément définitoire pour la fin du vingtième siècle, la globalisation ne pouvait pas manquer l'espace communautaire. L'internationalisation de l'économie mondiale a eu pour conséquence de transformer le monde dans un „global village”. Le processus de la globalisation ne signifie pas seulement mondialisation ou propagation, mais aussi interdépendance. Or, cette interdépendance qui se définit par un partenariat actif entre les Etats – sans en porter atteinte à leur autonomie et souveraineté – se réalise mieux au niveau zonal ou régional qu'à l'échelle mondiale. Au sein de l'espace communautaire, on a compris, bien avant que dans d'autres zones du monde, que, pour satisfaire à leurs intérêts, les Etats-membres aient besoin de la coopération des Etats voisins. Que, pour une Europe libre, unie dans une Communauté qui accueille les Etats partageant les mêmes convictions et les mêmes intérêts, une telle provocation n'est pas à craindre.

Dans le cadre des réformes proposées par la „Stratégie de la Lisbonne” afin que le marché intérieur devienne tout à fait opérationnel, a été également envisagée la réglementation des services dans le marché intérieur – la tâche de mettre à point, jusqu'à la fin de l'an 2000, une stratégie qui puisse conduire à supprimer les obstacles qui entravent la libre circulation des

¹ Le Traité est entré en vigueur en 1957.

² France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Belgique și Les Pays Bas.

³ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil, relative aux services dans le marché intérieur, 2004/0001 (COD)

services dans l'espace communautaire étant assignée à la Commission européenne, au Conseil européen et aux Etats-membres.

Après des années de négociation et malgré les efforts considérables qu'ont été déposés au niveau communautaire afin de définir un cadre législatif permettant la réglementation unifiée des services dans le marché intérieur, la Directive relative aux Services n'a pas encore abouti à sa forme définitive.

Une première proposition de la Directive relative aux Services dans le marché intérieur rédigée par la Commission a été présentée, en 2004, au mois de janvier, par le Commissaire Fritz BOLKESTEIN⁴. C'est pour cette raison que la Directive Services est appelée parfois "la Directive Bolkestein". A partir de cette date et jusqu'au mois de février 2006, quand le Parlement européen a adopté le Rapport présenté par la Commission européenne, la Directive a fait l'objet de bon nombre de débats et controverses, a été rejetée et modifiée, a donné lieu à plusieurs manifestations et protestations syndicales. Petit nombre de réglementations communautaires ont donné naissance à tant de polémiques.

Un bref historique de la Directive relative aux services est présenté en ce qui suit:

Le 13 janvier 2004: le Commissaire Fritz BOLKESTEIN présente la proposition sur la Directive relative aux Services dans le marché intérieur;

Mars 2004: La Confédération des Syndicats Européens (CES) adopte une résolution exprimant le point de vue des syndicats à l'égard de certaines mesures proposées par la Directive qui menacent de violer les droits des travailleurs et de nuire à la qualité des services dans l'Union Européenne;

Juin 2004: La CES intensifie les protestations contre les dispositions de la Directive;

novembre 2004: La CES sollicite aux parlementaires européens une révision fondamentale de la Directive;

Le 19 mars 2005: La CES organise à Bruxelles une démonstration à laquelle participent 75.000 membres qui protestent ouvertement contre l'adoption de la Directive;

Le 22 mars 2005: Le Conseil européen rejette la proposition de la Commission;

Avril 2005: Le Parlementaire européen Evelyne Gebhardt présente, auprès de la Commission parlementaire du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO), un rapport sur la proposition de Directive relative au services, tout en indiquant une série d'amendements qui puissent servir à la débloquent. C'est toujours au mois d'avril qu'ont eu lieu, à Berlin et à Rome, plusieurs démonstrations syndicales protestataires auxquelles – le nombre des participants étant estimé à plus de 500.000;

Novembre 2005: Le texte remanié est mis en discussion auprès de la Commission parlementaire IMCO qui, du fait de rejeter quelques uns des amendements proposés, donne lieu à de nouvelles protestations de la part de la CES;

Le 14 février 2006: Ont lieu les débats sur le texte remanié de la Directive relative aux Services, au sein du Parlement européen, réuni à Strasbourg, en session plénière. Simultanément, la CES organise une ample manifestation syndicale contre la directive dite „Bolkestein”, sous le slogan „*Pour une Europe sociale plus forte, pour un meilleur modèle social*”.

Les amendements sollicités par les syndicats portaient principalement sur:

⁴ Membre de la Commission européenne durant la période 1995-2000. L'ancien Commissaire pour le marché intérieur a recherché un vecteur, moyennant lequel l'économie européenne devienne plus dynamique. Etant la source d'environ 66 % du produit interne brut de l'U.E. et occupant 75 % de la force de travail de l'Union, les services pourraient s'avérer, dans son opinion, un facteur stimulant de l'économie, par l'enlèvement des frontières administratives entre les Etats-membres.

1. – l'exclusion ou la modification en profondeur du principe du „pays d'origine”, suivant lequel la législation du pays d'origine du prestataires de services s'applique également lorsque le prestataire concerné fournit ses services dans un Etat-membre de l'Union Européenne, autre que son pays d'origine. L'article 16 qui faisait référence au principe du „pays d'origine” a été le plus controversé de la Directive, faisant l'objet des protestations les plus véhémentes de la part de Syndicats européens, en général, et de la part de Syndicats français, en particulier. Il a été considéré l'une des raisons qui ont déterminé en France le résultat négatif du référendum pour la Constitution européenne. À l'opinion des Syndicats européens, l'application de ce principe pourrait favoriser l'apparition d'une concurrence inégale et d'une nouvelle forme de discrimination, ayant pour conséquence l'installation du phénomène de „dumping” social⁵.
2. – une garantie plus ferme, dont la forme d'expression soit dépourvue de toute ambiguïté, de nature à assurer que la Directive relative aux services dans le marché intérieur n'entravera, de quelque façon que soit, ni l'application des réglementations concernant le droit de travail, ni les négociations collectives du pays où l'activité de prestation de service est exercée;
3. – l'exclusion, du champ d'application de la Directive, des services d'intérêt général et de certains secteurs d'activité.

Notamment en ce qui concerne ce dernier amendement proposé par les Syndicats, un point brûlant sur lequel la Commission européenne et le Parlement européen ne se sont pas encore mis d'accord est celui concernant les services juridiques. Les forums européens de la profession d'avocat ont demandé, à plusieurs reprises, que les services juridiques fournis par les avocats soient exclus du champ d'application de la Directive. En tout premier lieu, il est à noter que le Conseil des Barreaux de la Communauté Européenne (CCBE) a déposé, en ce sens, des efforts considérables qui ont joui de l'appui quasi unanime des organisations membres et des membres observateurs, y compris, parmi ceux derniers, de l'Union Nationale des Barreaux de Roumanie – organisations représentant les intérêts de plus de 700.000 avocats européens à travers leurs barreaux membres.

La position du CCBE, portée à la connaissance de la Commission européenne et du Parlement européen, est fondée sur les arguments suivants:

- L'organisation de la profession d'avocat et son système de prestation de services et d'établissement transfrontalier sont étroitement liés aux systèmes judiciaires et procéduraux des Etats-membres. Par conséquent, tout problème visant ce domaine est un problème lié à la justice et à l'intérêt général.

⁵ Par l'élimination du „principe du pays d'origine” (art.16 du texte initial) la liberté de circulation des services dans l'espace de l'U.E est entravée.

En plus de l'exclusion de ce principe, les parlementaires européens, dans leurs proposition initiale, ont laissé le choix, aux Etats-membres, de restreindre encore plus l'accès des étrangers (de l'U.E.) à leurs marchés de services, par raisons de: sécurité publique, protection de l'environnement, santé publique, politiques sociale set protection des consommateurs. Un pays pourrait invoquer, presque à tout moment, une de ces raisons, ce qui aurait pour conséquence une liberté qui se voie réaliser uniquement sur le papier.

En outre, une dimension très large d'interprétation est à la portée du fonctionnaire public, fondé de pouvoirs à donner avis. De la sorte, les services des salons de coiffure peuvent être considérés dangereux par raisons de santé publique, les blanchisseries peuvent nuire à l'environnement, les services de surveillance et sécurité des immeubles sont liés à la sécurité publique, un restaurant est à supposer qu'il présente des risques pour le consommateur et, en général, tout service offert par des firmes de l'étranger peut être invoqué en tant que facteur perturbant les politiques sociales des certains pays.

- CCBE est d'avis que les services fournis par les avocats représentent un domaine déjà couvert et réglementé par les directives sectorielles⁶ - lesquelles prévoient un marché libéralisé des services juridiques au sein de l'Union européenne et ont tenu compte du spécifique ou des particularités de la profession d'avocat. Les Directives sectorielles ont pris en considération l'existence de systèmes juridiques différents en l'Europe. Elles ont été rédigées de manière à permettre à ces systèmes de continuer à fonctionner, efficacement. C'est pour cette raison que les directives sectorielles relatives aux avocats contiennent des spécificités propres à la profession d'avocat et au marché des services juridiques. La Cour de Justice des Communautés européennes a reconnu d'ailleurs elle-même ces particularités⁷ et a montré qu'il faut tenir compte des objectifs de la profession, tout en mettant l'accent sur „la nécessité que les règles d'organisation, de qualification, de déontologie et de contrôle” soient conçues de manière à offrir une „nécessaire garantie d'intégrité et d'expérience aux consommateurs finaux des services juridiques et à la bonne administration de la justice”.
- Les services juridiques, qu'ils soient fournis par des avocats ou autres personnes, devraient être exclus à l'application du „principe du pays origine”. Dans le contraire, par l'application de ce principe, il serait permis, à des personnes qui n'ont pas la qualification nécessaire, d'exercer, dans un Etat-membre, des activités qui y sont réservées uniquement aux avocats. Or, si dans certains Etats-membres ces activités sont réservées uniquement aux avocats et ne peuvent être exercées que par des personnes ayant la qualification nécessaire, c'est justement par ce que les Etats donnés considèrent que cela est primordial pour le bon fonctionnement des systèmes judiciaires et la protection des consommateurs. Par conséquent, indépendamment du fait que les services juridiques fournis par les avocats seront exclus ou non du champ d'application de la Directive, CCBE exige que le principe „ du pays d'origine” **ne soit pas appliqué aux services juridiques fournis par des avocats ou autres personnes**⁸.

⁶ La Directive n° 77/249/CEE du 22 mars 1977 qui envisage de faciliter l'exercice effectif de la libre prestation des services par les avocats; La Directive n° 89/48/CEE du 21 décembre 1988, relative à la reconnaissance mutuelle des diplômes du haut enseignement; La Directive n° 98/5/CE du 16 février 1998 qui envisage de faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat-membre, autre que celui où l'on a acquis la qualification exigée.

⁷ L'affaire Wouters (affaire C-309/99)

⁸ Concrètement, selon la formulation convenue, ne seraient pas sous l'incidence de la “Directive Services”:

- les services d'intérêt non économique général, tels: l'enseignement, sécurité sociale, le transport public;
- les services d'intérêt non économique général, tels: les services postaux, la distribution de gaz, de l'électricité et de l'eau, les services de salubrité;
- le détachement des employés d'un Etat-membre à l'autre;
- autres services, tels que les services bancaires et financiers, les services fiscaux, les services de communication électroniques et ceux de transports qui ont été exclus dès le début par ce qu'ils font l'objet d'autres directives.

Au niveau des règles relatives au travail transnational effectué par les salariés, les eurodéputés ont modifié le projet de loi – seule la „Directive relative aux détachements” de 1996 étant encore en vigueur. Cela permet à chaque Etat récepteur d'effectuer, sur son propre territoire, le contrôle sur la légalité des salariés provenant d'autres pays.

Cette année, au mois de février, le Parlement européen a adopté⁹ le Rapport sur la Directive relative aux services dans le marché intérieur. Le texte adopté représente une version qui essaye d'atténuer les dissensions créées par la proposition initiale de la Commission européenne. On a affirmé dans la presse qu'il s'agit d'une „version édulcorée” de la Directive Bolkestein.

Pour le bien controversé article 16, le Parlement européen a adopté une solution de compromis, en remplaçant le principe du pays d'origine par une formulation plus souple: „la libre prestation de services”. Sur ce point, le Parlement européen et la Commission européenne se sont mis d'accord.

La Commission européenne – qui doit rédiger le texte consolidé de la Directive à partir du texte voté au plein du Parlement européen – n'a pas été entièrement d'accord à l'égard des autres solutions proposées par ce dernier.

Plusieurs services et secteurs d'activité ont été exclus du champ d'application de la Directive. La Commission a retenu la plupart des amendements proposés par le Parlement, convenant que les services suivants en seront par la suite exclus: les services sociaux et ceux relatifs aux soins médicaux, les services qui sont déjà couverts par des réglementations spécifiques sectorielles, les services dans le domaine de l'audio-visuel, les services de sûreté, les services fournis par les agences de travail intérimaires, les professions et les activités liées à l'exercice de l'autorité publique, les services d'intérêt général.

A l'égard de ces derniers, tandis que le Parlement est d'avis qu'il faut donner libre choix aux Etats de définir les services pour cette catégorie, la Commission, elle maintient sa position déjà connue, notamment en ce qui concerne les services d'intérêt général, étant d'avis que seuls les services non économiques en soient exclus.

En guise de conclusions, je me rapporterai aux services juridiques, par ce qu'ils ont fait l'objet d'une divergence totale d'opinions. La position du CCBE, a jouté non seulement d'un large appui de la part des forums de la profession et des barreaux européens, comme je l'ai déjà mentionné; elle a été soutenue même au sein du Parlement par les rapporteur des partis Socialiste, Conservateur et Libéral, ainsi que par la majorité des parlementaires Européens, parmi lesquels on compte aussi quelques avocats de profession.

Adopté par le Parlement européen à la date du 16 février 2006, l'amendement relatif à l'exclusion des professions juridiques du champ d'application de la Directives a été rejeté par la Commission européenne, au mois d'avril. Il continue de constituer un point aussi „brûlant” qu'auparavant et les avocats européens – qui après avoir gagné une bataille, en février, ont perdu une autre, en avril – n'ont pourtant pas encore perdu la guerre et sont bien loin d'avoir dit leur dernier mot.

⁹ En même temps, les débats sur le „dumping social” ont été relancés. Les Syndicats – qui s'étaient dès le début opposés à l'initiative de Bolkestein (surnommé Frankenstein) – ont organisé, lors du vote parlementaire du 16 février 2006, une ample démonstration sur les rues de Strasbourg. Ils se sont contentés, en fin de compte, avec l'exclusion de la règle du „pays d'origine”. Il y a encore bon nombre d'intérêts qui n'ont pas été satisfaits, réclamés aussi bien par des syndicalistes que par autres acteurs, de sorte que les syndicats craignent de ne voir un jour paraître quelques formes de la libéralisation, dont la subtilité leurs échappe, et que, sans s'en rendre compte, ces formes ne soient introduites au texte sous l'apparence d'un „Cheval de Troie” envoyé par les patrons des institutions européennes, spécialisés en lobby.