

<http://lipietz.net/Histoire-de-la-directive-Bolkestein>

# Histoire de la directive Bolkestein.

- Député européen (Verts, France) - Grandes batailles -



Publication date: vendredi 17 novembre 2006

---

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

---

**La procédure législative est la "codécision", elle prévoit un examen de la proposition à la fois par le Conseil des ministres européen et par le Parlement européen. Il y a deux lectures pour chaque assemblée, puis éventuellement conciliation et « oui ou non » en 3e lecture. Le présent texte est actualisé au fur et à mesure, si vous en avez lu une version plus ancienne, reportez vous directement à la fin.**

Au départ, comme toujours, il ya une proposition de la Commission. Comme elle s'est heurté [dès février 2005](#) à une vive opposition, elle a complété sa proposition d'une ébauche d'auto-amendements (voir sur le [site de la Commission](#) )

Au Conseil, l'examen de la proposition s'est poursuivi sous la présidence luxembourgeoise, mais pas sur les enjeux essentiels que sont le champ d'application de la directive et le principe du pays d'origine. Ces deux questions ont été examinées sous présidence britannique (2è semestre 2005)

## Le vote des Commissions du PE

Au Parlement, la procédure choisie est la « Hughes renforcée », c'est à dire que plusieurs (ici, 10) Commissions donnent leur « avis » à la Commission en charge à titre principal, qui est la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (ce qui est logique puisqu'il s'agit d'achever l'unification de ce marché). Parmi ces commissions pour avis, les amendements adoptés par la Commission de l'emploi et des affaires sociales sont plus particulièrement repris dans le rapport principal.

Le rapport de la Commission du marché intérieur a été confié à la socialiste allemande Evelyne Gebhardt (voir son [texte « martyr » du 25 mai](#))

Le rapport de la Commission de l'emploi et des affaires sociales a été confié à la socialiste belge Anne Van Lancker.

Les propositions d'amendements par les députés des divers groupes politiques ont été déposées jusqu'en juin 2005 dans les commissions parlementaires concernées. Voir mon [argumentaire du 25 mars](#) et mes [amendements](#), déposés dès avril devant la Commission juridique. Puis nous (le groupe Vert/ALE) avons adopté un dispositif d'amendements communs présentés dans l'ensemble des commissions.

Notre collaborateur Stany Grudzielski a rédigé en juin 2005 une [synthèse en français des critiques et des amendements des Verts](#), ainsi qu'un [un tableau comparatif](#) (pdf, à télécharger, 284 ko, en anglais, 180 pages ) sur les deux rapports de la Commission du marché intérieur (Gebhardt) et de la Commission des affaires sociales (Van Lancker), comparés au texte amendé de la présidence du Conseil et à nos amendements !

En Juillet, les deux premiers débats, en [Commission juridique](#) et en [Commission économique et monétaire](#), furent exécrables.

Mais le vote du 11 juillet en Commission des affaires sociales et de l'emploi fut un gros succès. Voir le [communiqué des Verts](#) et, en anglais, le [debriefing de Stany](#). On trouve le [rapport Van Lancker](#) , mais je ne sais pas quand sera

mis en ligne le rapport tel qu'amendé le 11 juillet.

Toutes les autres Commissions concernées ont voté leur avis début septembre. La Commission pour l'Environnement a par exemple voté un bon avis, l'ITRE (Industrie, Transports, Recherche, Energie) un fort mauvais. La Commission économique et monétaire, malgré deux tentatives de compromis de Sarah Wagenknecht (GUE, Allemagne orientale), en [Juillet avec le PPE](#) (groupe auquel appartient l'UMP) et en [septembre avec les libéraux-démocrates](#) (groupe auquel appartient l'UDF), a voté un rapport si gravement amendé que la rapporteuse a retiré son nom.

La commission principale "Marché intérieur et protection des consommateurs" doit donc maintenant amender et voter le rapport Gebhardt en tenant compte de ces avis. Elle devait le faire le 4 octobre.

Ce jour là, le groupe PPE, constatant qu'il était profondément divisé, une partie de ses membres étant prête à voter les compromis proposés par la gauche, a décidé de faire reporter le vote au 18 novembre.

Mi-septembre, Stany a rerédigé une [courte synthèse de la position des Verts-ALE](#), une nouvelle [synthèse des amendements Verts](#), une [liste des points de rupture](#) qui nous conduiraient à rejeter les compromis, et un [panorama de la position des différents groupes politiques dans la négociation](#) (très important !)

## Le point sur la Bolkestein au 8 novembre 2005

A l'initiative du groupe Vert-ALE, un séminaire a réuni ce jour : la rapporteuse de la commission principale (celle du Marché intérieur), Evelyne Gebhardt, la rapporteuse de la commission « en coopération renforcée », celle des Affaires sociales, [Anne Van Lancker](#), un représentant de la Confédération Européenne des Syndicats, Josef Niemiec, et les représentants des grandes coordinations européennes des services public et du travail social, devant un parterre de militants associatifs et syndicaux.

Il résulte du débat que :

" Il n'y a pas de majorité au Parlement Européen pour rejeter la Directive Services. Un vote préalable aura lieu en quelques secondes, et on passera à la bataille des amendements. Si celle-ci est perdue, la gauche votera Non lors du vote final.

" La mobilisation européenne contre la Bolkestein s'est effondrée à la fin du printemps, pour des raisons que chacun sera libre d'interpréter. Il est dommage en tout cas que le « grand mouvement anti-libéral européen » qui expliquerait les Non français et hollandais ne se soit pas prolongé dans la lutte contre la directive Bolkestein. La CES essaie de relancer la mobilisation via les syndicats nationaux et prévoit une manif à Strasbourg le jour du vote (en février). Mais pour le moment la bataille est redevenue strictement institutionnelle.

" La situation contradictoire dans les différentes Commissions montre que la droite, PPE (parti principal), ALDE (libéraux-démocrates dont l'UDF française), UEN (souverainiste), est divisée. Les amendements de la gauche ont été adoptés en Commission des Affaires sociales par 32 voix contre 6. En revanche, la gauche sera vraisemblablement battue en novembre par 29 voix contre 10, en Commission du Marché intérieur, sur l'exclusion des SIEG du champ de la Directive services. Il y aura également une courte majorité pour maintenir le principe du pays d'origine et pour maintenir les termes actuels du droit d'établissement (articles 14 et 15). [La droite ne vote donc pas la même chose](#) dans les différentes commissions.

" En revanche, il est déjà acquis qu'en Commission du Marché intérieur sera adopté un article 1 rappelant que la directive est « sans préjudice du droit du travail, des conventions collectives, du droit à la sécurité sociale ». Le dumping social à travers la directive Bolkestein ne pourra donc prendre que la forme des « faux indépendants » (salariés se présentant comme artisans mais dépendants en fait d'entreprises qui les sous traitent). Par ailleurs, la responsabilité des contrôles reviendra au pays d'activité (ouf ) !

" Verts et socialistes lancent un [appel européen](#) en faveur des amendements de gauche.

" La droite (PPE, ALDE, UEN), tente de se réunifier à travers des amendements qui, tout en incluant les SIEG dans le champ de la directive, précise que le principe du pays d'origine ne s'applique pas à eux. Cette démarche peut sembler schizophrène, mais elle est compréhensible. Ce que recherche la droite, c'est introduire le principe que les SIEG pourraient être régis par la directive Bolkestein et le droit de la concurrence. Mais ce qui constitue un service d'intérêt économique général comme tel, c'est qu'il a reçu d'une autorité nationale ou locale un mandat de « service public ». Bien évidemment, la droite, qui est composée de partis ayant des responsabilités gouvernementales, régionales, municipales, souhaite garder pour les collectivités la possibilité de mandater des entreprises pour les services publics. Or, ce n'est possible que si le principe du pays de prestation s'applique. Si la gauche obtenait l'exclusion des SIEG, alors il faudrait une loi cadre particulière pour les services publics : justement celle qu'avait prévu l'article 122 du Traité constitutionnel européen, et que concrétisait l'essai du [rapport in't Veld](#)

" La campagne du printemps dernier contre le « plombier polonais » a laissé de profondes blessures dans les pays d'Europe centrale et orientale. Les syndicats de ces pays arrivent à « expliquer » à leurs adhérents, mais le reste de la population, qui voit avec amertume leurs pays colonisés par les services occidentaux (*Carrefour* etc), ne comprend pas que leurs entreprises de services se fassent rejeter lorsqu'elles cherchent à s'implanter à l'ouest du continent. La CES suggère, en compensation de l'abandon du principe du pays d'origine, la fin immédiate de la « période de transition » pendant laquelle est limitée la liberté de circulation, d'établissement et de travail à travers l'Europe pour les citoyens des nouveaux pays adhérents.

" Le Conseil travaille de son côté sur la directive (et dans le plus mauvais sens), Tony Blair ayant même annoncé qu'il espérait parvenir à un vote des gouvernements avant la fin de l'année, donc avant le débat du Parlement, ce qui viole même les traités actuels ! Chacun est libre d'interpréter depuis quand les gouvernements (et leur président en exercice) peuvent afficher un tel mépris du PE.

## Le résultat du vote en Commission du marché intérieur du 18 novembre.

Vous trouverez sur ce site [l'appréciation de Stany](#). C'est pas fameux !!

Non seulement la droite française n'a pas soutenu les amendements fondamentaux, mais les communistes semblent vouloir jouer la politique du pire : avoir la Directive service la plus mauvaise possible.

C'est le moment où jamais de bombarder vos députés avec l'[appel européen](#) des Verts et des socialistes européens (ou la [pétition stopbolkestein](#) des socialistes belges qui dit la même chose.)

## Et le Conseil européen ? Synthèse au 19 décembre.

Le conseil européen a continué à travailler sur la Bolkestein, mais théoriquement ne peut intervenir publiquement qu'en "réponse" au Parlement. La synthèse des travaux du Conseil prend donc jusque là la forme d'une "synthèse de la présidence".

Voici [la comparaison, par Stany, des deux textes](#) , celui de la Commission Marché intérieur et défense du consommateur (IMCO) du PE et celui de la présidence du Conseil (le Royaume Uni), présentés de manière "consolidée" (c'est à dire en intégrant les amendements au texte initial de Bolkestein), avec en notes la position de chaque pays :

C'est en pdf, c'est long (155 pages) et c'est en anglais.

En gros : le Conseil exclut les services publics mais garde le principe du pays d'origine.

Le gouvernement français semble avoir voté correctement dans les deux cas (voir article 2 et article 16 p. 62). Ce n'est pas le cas de tous les députés Udf et ump.

## Les négociations au 2 février 2006.

A 13 jours du vote en plénière, les négociations pour trouver des compromis vont bon train et dans un sens plutôt favorable. On en trouvera une description [sur mon blog, ici !](#). Mais il faut encore augmenter la la pression !

## La situation au 10 février.

Ce qui suit est extrait d'une note de synthèse de notre collaborateur Stany. Elle ne préjuge pas de la suite des opérations.

### 1. Le "compromis" PSE-PPE

Un [accord est intervenu le 8 février](#) (pdf, 100 ko, en anglais), en début d'après-midi, entre les équipes de négociation PSE et PPE.

#### a) Contenu du "compromis"

\* Cet accord est partiel. Il porte essentiellement sur le libellé de l'article 16 (alternative au principe du pays d'origine). Il n'existe pas d'accord PSE-PPE sur l'autre aspect majeur de la directive, c'est-à-dire le champ de la directive. Par contre, les points déjà acquis en commission Marché intérieur ne seraient pas remis en cause, en particulier le fait que le droit du travail n'est pas affecté par cette directive. Sur l'exclusion des services sociaux, la situation est confuse, le PPE n'étant plus disposé à les exclure dans leur ensemble, mais de nombreux députés individuels tant PPE qu'ALDE souhaitant leur exclusion au moins partielle.

\* Par rapport à l'article 16, le "compromis" ne parle plus du principe du pays d'origine. Il porte sur quatre points :

- l'affirmation que les Etats membres ne peuvent pas imposer aux prestataires de services des exigences qui ne satisferaient pas aux trois critères que sont la non-discrimination, la nécessité et la proportionnalité ;

- ▶ une liste non limitative d'exigences particulières que les Etats membres ne pourraient pas imposer aux prestataires de services ;
- ▶ l'affirmation que les deux types de restriction ci-dessus ne doivent pas empêcher les Etats membres d'imposer aux prestataires de services des exigences justifiées pour des raisons de politique publique, de sécurité publique, de politique sociale, de protection des consommateurs, de protection de l'environnement, de santé publique ou de conditions de travail ;
- ▶ une clause selon laquelle des éventuelles mesures d'harmonisation pourraient être envisagées 5 ans après l'entrée en vigueur de la directive.

### *b) Positions au sein des groupes politiques par rapport à ce "compromis"*

Le "compromis" est non seulement partiel, mais à ce stade il est même permis de s'interroger sur le soutien réel dont il bénéficie au sein des Groupes politiques concernés. C'est la raison pour laquelle le mot "compromis" doit être mis entre guillemets...

\* Au sein du PSE, il a reçu un soutien majoritaire (mais pas unanime). La plupart des socialistes considèrent qu'il est acceptable parce que le principe du pays d'origine n'y figure pas. Une petite minorité le critique exactement pour la même raison (certains députés des nouveaux Etats membres). Par contre, l'attitude des socialistes les plus anti-Bolkestein reste incertaine, notamment chez les Français et les Belges.

\* Au sein du PPE, il semble qu'il y ait un avis majoritairement négatif. Le PPE serait en fait divisé en deux. Certains (notamment Français et Allemands) le soutiennent parce que la disparition du principe du pays d'origine ne leur pose pas vraiment de problème. D'autres le rejettent pour la raison inverse. Il semble que cette position de rejet soit majoritaire au sein du PPE. Malcolm Harbour et Marianne Thyssen auraient ainsi été désavoués en tant que négociateurs. On leur reproche, dans ce camp, d'avoir tout cédé au PSE.

\* Le groupe ALDE, comme les Verts, n'a pas été associé à la négociation. Mais il semble qu'il soit lui aussi divisé. La majorité des libéraux semblent néanmoins pouvoir se rallier au "compromis".

### *c) Positionnement du Groupe Vert par rapport au contenu de ce "compromis"*

Sur le contenu du "compromis", notre position peut se décliner en deux volets.

\* Nous critiquons certains points :

- ▶ les trois critères (non-discrimination, nécessité et proportionnalité) ne font que reprendre ceux qui sont communément admis par la jurisprudence de la Cour de Justice ; est-ce le rôle du législateur de reprendre la jurisprudence dans une directive ?
- ▶ la liste des exigences n'est pas limitative, elle est indicative, puisque le paragraphe introductif du point 2 comprend les mots "in particular" ; cela ouvre la porte à d'autres exigences interdites ;
- ▶ au moins l'un des points de cette liste pose problème : le point (d) qui prévoit que les Etats membres ne pourraient plus imposer des arrangements contractuels restreignant la libre prestation d'indépendants ; on touche là,

potentiellement, à la problématique des "faux indépendants" ;

- ▶ les motifs pouvant être invoqués par les Etats membres pour maintenir leurs exigences sont limités aux 7 points mentionnés ci-dessus ; nous aurions préféré reprendre l'ensemble des raisons impérieuses d'intérêt général, dont la définition extensive à l'article 4 nous convient ; de plus, il s'agit ici d'une énumération limitative (il n'y a pas de "in particular"...) ;
- ▶ la liste des exigences que les Etats membres ne pourraient pas maintenir, aussi bien que les motifs pouvant être invoqués par les Etats membres pour maintenir leurs exigences, sont issues de la jurisprudence de la Cour de Justice, et reconnues admissibles par celle-ci ; ici encore, le texte du "compromis" ne contient aucune innovation juridique.

\* Néanmoins nous pensons que ce compromis est meilleur que le texte voté en commission Marché intérieur. Il abandonne effectivement le principe du pays d'origine. En effet, l'article ne dit rien sur la loi applicable, donc c'est le statu quo à cet égard.

### *d) Stratégie des Verts par rapport à ce "compromis"*

\* Notre préférence continue à aller vers la solution qui avait été préconisée par Evelyne Gebhardt et les Verts en commission Marché intérieur (mais qui avait été battue de 3 voix) : la distinction entre "accès" (où peut s'appliquer le principe du pays d'origine) et "exercice" (où doit s'appliquer le principe du pays de destination).

\* Nous voulons donc d'abord essayer de gagner sur cette approche. De ce point de vue, il est extrêmement important que, dans la liste de votes, l'amendement que nous avons déposé soit voté avant le "compromis" PSE-PPE.

La pression doit également être maintenue au niveau de la mobilisation de rue, en particulier vers la base syndicale : nous avons tout intérêt à ce que la manifestation du 14 soit massive, donc il faut montrer dans nos positions publiques que les enjeux restent cruciaux.

## **2. Appréciation politique générale**

A ce stade il semble que le vote final des Verts sur l'ensemble de la directive devrait rester négatif, pour les raisons suivantes :

\* même dépourvue du principe du pays d'origine, cette directive reste un instrument législatif transversal, couvrant un champ beaucoup trop vaste ;

\* en particulier, la directive comporterait toujours dans son champ les services d'intérêt économique général ; certes, ceux-ci échapperaient aux points les plus problématiques de la directive, mais leur présence dans la directive continue à préempter les suites à donner au Livre Blanc sur les SIEG ;

\* sur cette question des SIEG, nous devons maintenir la pression pour que la Commission présente une directive cadre ; un vote négatif des Verts sur la directive services aurait aussi ce sens-là ;

\* la solution de compromis qui serait adoptée pour l'article 16 risque de rester boiteuse, surtout si nous n'avons pas

gain de cause sur les améliorations que nous voulons encore y apporter ; cela resterait de la mauvaise législation (se contenter de reprendre la jurisprudence de la Cour) ;

\* nous avons demandé un processus d'évaluation mutuelle des "entraves non justifiées" à la libre prestation des services préalable à leur suppression, et non a posteriori comme prévu par la Commission et le rapport IMCO ;

\* sur l'aspect plus symbolique, un vote favorable des Verts à la directive Services resterait ardu à défendre ; rappelons d'ailleurs que nous avons déposé un amendement de rejet global de la directive.

Par contre, dans le cas de figure improbable mais pas impossible où nous aurions gain de cause sur l'exclusion des services d'intérêt économique général (ou des services soumis à des obligations de service public) et sur la disparition du Principe du Pays d'Origine, nous devrions alors nous interroger sur un vote positif éventuel. Ce cas de figure reste le seul en fonction duquel, au moins théoriquement, un vote positif des Verts serait envisageable.

Une dernière éventualité doit être évoquée. A ce stade, il reste extrêmement improbable que notre amendement de rejet global soit adopté. Néanmoins, la possibilité de cette éventualité semble avoir un peu grandi ces dernières heures, vu l'insatisfaction d'une partie du PPE par rapport au "compromis". Il n'est pas impossible qu'aux voix des Verts, de la GUE, d'une partie du PSE, des souverainistes et de la droite de la droite s'ajoute un nombre suffisant de voix du PPE préférant un rejet pur et simple qu'un mauvais accord (de leur point de vue). Une très forte mobilisation syndicale pourrait aussi engendrer un effet "services portuaires"...

## Le vote du Parlement européen et la nouvelle proposition de la Commission

Le vote du Parlement européen, précédé par une énorme [manifestation des syndicats européens à Strasbourg](#), eut lieu le 16 février. Il entérinait le nouveau compromis PPE-PSE, balayant le « compromis Gebhardt » au quel les Verts avaient participé et qu'ils ont continué à défendre. Dans les heures précédentes, les communistes de la GUE, [qui avaient prétendu jusque là](#) que la directive était inamendable, ont improvisé une série d'amendement non négociés avec d'autres groupes, qui eurent du moins le mérite de leur faire découvrir [les charmes de l'article 122 du TCE](#) sur les services publics ! Leur défection, au cours des mois qui ont précédé le vote, privant de soutien le compromis Gebhardt, n'a pas peu contribué au compromis au rabais PSE-PPE.

Tout en votant dans l'ordre tous les amendements possibles affaiblissant le « principe du pays d'origine » (qui n'est plus nommé), y compris le compromis PSE-PPE sur l'article 16, les Verts, de façon totalement homogène (aux fautes de frappe près !) votent le rejet final de la directive amendée.

Voir sur mon [blog du 17 février](#) l'analyse politique de ce vote, ainsi que [l'analyse détaillée de notre collaborateur Stany](#)

Dans les semaines qui suivent, le conseil ne parvient pas à une position commune avant le Sommet de printemps de mars. Au sommet, le consensus se fait sur un ralliement au vote du Parlement.

Même chose du côté de la Commission, qui avait promis de faire une nouvelle proposition à la suite du vote du Parlement. Fin mars, elle semble s'orienter vers un texte intermédiaire entre son texte initial et celui du Parlement. Puis, le 4 avril, elle se rallie, comme le Conseil, à un texte pratiquement identique à celui du Parlement.



Voir [ICI le texte du 4 avril de la Commission](#)

# La situation au 13 novembre 2006 : La position du Conseil et la deuxième lecture au Parlement

[Cet automne](#), la Commission du marché intérieur (IMCO) est responsable de la préparation de la deuxième lecture de la Bolkestein par le Parlement après passage en Conseil. On se souvient qu'[au début de l'année](#), le Parlement avait éliminé de la Directive Services le « principe du pays d'origine ». Mais il avait refusé (suite à la [chute de l'article 122 du TCE...](#)) d'exclure de la Directive Services l'ensemble des services publics. Raison pour laquelle nous, les Verts, avons voté contre. Il avait toutefois exclu les « services sociaux d'intérêt général » en donnant une liste d'exemples non limitative : logement social, aide aux familles...

Le Conseil, suivant la Commission, a re-durci cette position (voir [la note de Stany qui analyse la position du Conseil](#) et fait de cette liste une liste limitative, précisant même qu'il s'agissait de l'aide au logement et aux familles les plus démunies. C'est à dire de la conception réactionnaire du « social » : l'aide aux pauvres. Et le Conseil a précisé qu'il n'accepterait aucun nouvel amendement du Parlement. Or, mardi 24 octobre, la Commission IMCO a voté qu'elle acceptait ce diktat du Conseil, et proposé de ne voter aucun amendement par rapport au texte de la position commune du Conseil des gouvernements. Ce qui représente à la fois une victoire sur le fond de la droite libérale, et [une défaite du Parlement](#) renonçant à son rôle de législateur. Reste encore à voter ça en plénière...

Pour cette plénière ([voir le briefing de Stany](#)), le Groupe Vert a d'abord redéposé les 7 amendements déjà déposés (et donc rejetés) dans la commission IMCO :

- \* clarification de la relation entre la directive et les règles sur les aides d'Etat
- \* référence à la Charte européenne des droits fondamentaux
- \* exclusion des services d'intérêt général tels que définis par les Etats membres
- \* liste ouverte de services sociaux à exclure (dans l'article 2 et dans les "considérants")
- \* exclusion des services d'intérêt économique général de l'article 15 (examen des exigences nationales)
- \* clarification du contrôle de la prestation transfrontalière de services par l'Etat de destination.

Mais aussi un amendement de rejet global de la position commune du Conseil. Cet amendement global est motivé non seulement par des raisons de fond (la position commune est en retrait par rapport à la position du Parlement en 1ère lecture) et par des raisons de procédure (le Parlement renonce à défendre sa propre position, c'est donc une capitulation devant l'intimidation du Conseil). On rappelle en outre qu'il n'y a pas de vote global en fin de seconde lecture.

## Epilogue

Le mercredi 15 novembre, en seconde lecture, le Parlement adopte, à une large majorité (droite, y compris l'UDF et l'UMP françaises, PSE, à l'exception de nombreux Français, Belges et Italiens), la position du Conseil amendée sur des points de détails. Cette triste fin est racontée en détail, avec son bilan politique, [sur mon blog](#).

Pour suivre l'ensemble de la procédure avec tous les documents intermédiaires, voir la [Fiche de procédure](#)