



Avec le soutien de la



**Fournir de services publics de haute qualité
en Europe
sur la base des valeurs du Protocole n°26
du Traité de Lisbonne
sur les Services d'Intérêt Général**

**Pierre Bauby et Mihaela M. Similie
RAP (Reconstruire l'action publique)**



www.actionpublique.eu

Décembre 2012

**« Fournir de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs
du Protocole n° 26 du Traité de Lisbonne sur les Services d'Intérêt Général »**

Pierre Bauby et Mihaela M. Similie
RAP (Reconstruire l'action publique) www.actionpublique.eu

Table de matières

INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE – LES ORIGINES DU PROTOCOLE 26 SUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL	8
DEUXIEME PARTIE – LES SIX VALEURS COMMUNES	11
2.1. UN HAUT NIVEAU DE QUALITE	11
2.1.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens	12
2.1.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu	15
2.2. UN HAUT NIVEAU DE SECURITE-SURETE	17
2.2.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens	19
2.2.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu	21
2.3. UN HAUT NIVEAU QUANT AU CARACTERE ABORDABLE	22
2.3.1. Définitions actuelles dans les textes européens	22
2.3.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu	24
2.4. EGALITE DE TRAITEMENT	29
2.4.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens	30
2.4.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu	32
2.5. PROMOTION DE L'ACCES UNIVERSEL	32
2.5.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens	33
2.5.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu	34
2.6. PROMOTION DES DROITS DES UTILISATEURS	36
2.6.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens	38
2.6.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu	42
2.7. INTERACTIONS ENTRE LES SIX VALEURS	45
TROISIEME PARTIE - PERSPECTIVES DE MISE EN ŒUVRE	47

DECEMBRE 2012

Introduction

Nous présentons ici les principaux résultats d'une étude conduite pour la CESI (Confédération européenne des syndicats indépendants), avec le soutien de la Commission européenne, par Pierre Bauby et Mihaela M. Similie de l'association RAP (Reconstruire l'action publique) sur « La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne ».

Dans le langage européen, les services d'intérêt général (SIG) recouvrent les services - économiques (SIEG) et non économiques (SNEIG) - que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

Leur reconnaissance dans le droit primaire de l'Union européenne a été progressive (traité d'Amsterdam en 1997, Charte des droits fondamentaux proclamée en 2000, traité de Lisbonne en vigueur depuis le 1er décembre 2009) et fait l'objet de changements fréquents.

Le Traité de Lisbonne crée une base juridique nouvelle pour des services d'intérêt économique général (SIEG) avec l'article 14 TFEU et, pour l'ensemble des SIG, avec le Protocole 26 annexé aux TUE et TFEU.

La conception européenne des SIEG repose sur une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres selon le principe de subsidiarité.

En même temps, le droit primaire de l'UE, avec le Protocole 26, précise les valeurs communes de l'Union, et en particulier 6 valeurs qui doivent s'appliquer à tous les SIEG partout dans l'Union européenne : un haut niveau de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité du traitement, la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Le manque de sécurité juridique au sujet de ces valeurs a amené la CESI, avec le soutien de la Commission européenne, à mandater RAP pour conduire une étude sur leur origine, leur contenu et leur mise en œuvre, afin de mieux appréhender leur sens et leur utilité pour les citoyens et mouvements sociaux.

Protocole n°26 sur les services d'intérêt général

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

SOUHAITANT souligner l'importance des services d'intérêt général,

SONT CONVENUES des dispositions interprétatives ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

Article premier

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :

- le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;
- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;
- un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Article 2

Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général.

Cette recherche a été conduite sur la base de la documentation existante sur les Services d'intérêt général et sur la construction européenne, en particulier l'étude « Mapping of the Public Services in the EU and its 27 Member States »¹ ; en menant des entretiens avec des acteurs-clés ; en utilisant les apports du Colloque organisé par la CESI à Varsovie les 11 et 12 octobre 2012² ; en procédant à une enquête auprès de juristes de différentes traditions.

Le Protocole 26 n'est pas intervenu soudainement. Il est la résultante d'une part d'un processus progressif d'europanisation des services publics engagé au milieu des années 1980 et d'autre part des exigences du gouvernement des Pays Bas après le rejet du projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe par le référendum du 1^{er} juin 2005.

Nous rappellerons donc tout d'abord les conditions de la genèse du Protocole, qui permettent d'éclairer son contenu et son sens. Puis nous analyserons chacune des six valeurs. Enfin, nous tenterons de dresser

¹ Etude conduite en 2010 pour le CEEP, www.actionpublique.eu

² Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TEU/TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012. Présentations disponibles sur <http://www.cesi.org/seminares/seminares.html>.

l'utilité que peuvent avoir ces six valeurs pour chacun des citoyens et habitants de l'Union européenne, comme pour les organisations syndicales et mouvements de la société civile, une sorte de « mode d'emploi » du Protocole.

Les valeurs partagées de l'Union européenne

Dans le droit primaire de l'Union, la première référence aux « valeurs communes » date du traité de Maastricht, qui a institué une politique étrangère et de sécurité commune « pour la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union » [Article J.1(2)]. L'introduction du concept de « valeurs » - « valeurs communes » est significative, mais elle apparaît alors plutôt comme une notion vague parce que non définie. Par ailleurs, il a été montré que l'idée de valeurs communes a émergé comme un élément constitutif de l'Union européenne – la représentation de l'identité collective de l'Union, mais également « la clé pour atteindre les objectifs spécifiques de l'Union »³.

En 1997, par le traité d'Amsterdam, les services d'intérêt général sont reconnus explicitement comme composantes des « valeurs communes » de l'Union ; leur rôle dans la promotion de la « cohésion sociale et territoriale » est souligné ; l'Union et les Etats doivent veiller à ce qu'ils puissent « accomplir leurs missions » ; les principes d'« égalité de traitement », de « qualité » et de « continuité » sont explicitement mentionnés dans une déclaration annexée.

Traité d'Amsterdam (1997)

« Sans préjudice des articles 77, 90 et 92, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions »⁴.

Par ailleurs, la déclaration suivante (n°13 relative à [cet] article du traité instituant la Communauté européenne annexé à l'Acte final du traité d'Amsterdam) est insérée : « Les dispositions de l'article 7 D du traité instituant la Communauté européenne relatives aux services publics sont mises en œuvre 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 »⁵.

Selon la Commission européenne, cet article « reconnaît le caractère fondamental des valeurs qui sous-tendent ces services et la nécessité, pour la Communauté, de tenir pleinement compte de leur *fonction* lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques, puisqu'il en fait l'un des *principes* du traité » et la reconnaissance « du lien qui existe entre l'accès aux services d'intérêt général et la citoyenneté européenne. » [COM(2000)580].

D'ailleurs, dès sa première Communication sur les SIG [COM(96)443], la Commission européenne faisait référence aux SIEG en tant que valeurs communes de l'Union débouchant sur une variété de modes d'organisation des SIG, en fonction des pays, des régions et selon les secteurs et les situations géographiques, techniques, politiques, administratives, historiques et les traditions différentes, et dont le contenu est également fonction d'autres valeurs, morales ou démocratiques. Selon la Commission, « les services qui ont pour mission de fournir des prestations d'intérêt général se trouvent au centre de ces valeurs [qui constituent le fondement du modèle européen de société] (...) sur lesquelles sont bâties les sociétés européennes » [COM(96)443, point 70 et 72]. Sous le titre « Des valeurs communes », la Communication précise : « Les sociétés européennes sont attachées aux services d'intérêt général qu'elles ont mis en place. Ces services répondent en effet à des besoins fondamentaux. La fonction de ciment de la société que ces services assument dépasse le seul niveau des préoccupations matérielles. Elle comporte une dimension symbolique : les services d'intérêt général offrent des repères à la collectivité et sont constitutifs du lien d'appartenance des citoyens à celle-ci. Ils constituent ainsi un élément de l'identité culturelle pour tous les pays européens, jusque dans les gestes de la vie quotidienne »⁶.

³ Marise Cremona, "Values in the EU Constitution : the External Dimension", CDDRL Working Paper N° 26, 2 November 2004, http://iis-db.stanford.edu/pubs/20739/Cremona-Values_in_the_EU_Constitution-External_Relations.pdf.

⁴ Voir aussi COM(96)90 du 28 février 1996 - Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement. Selon la Commission, l'Europe "est bâtie sur un ensemble de valeurs communes à toutes les sociétés européennes (...) Au nombre de ces valeurs figure l'accès des citoyens à des services universels ou à des services d'intérêt général, contribuant aux objectifs de solidarité et d'égalité de traitement ».

⁵ Selon la doctrine. "Il ne s'agit sûrement pas d'une énumération exhaustive ou limitative puisque ces principes ressortent aussi bien du droit communautaire dérivé et de la jurisprudence de la Cour dans les arrêts relatifs aux services d'intérêt général..." Michel Mangenot (dir.), *Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation?*, EIPA, 2005, p. 101.

⁶ Voir également COM(2005)525 « Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation. Contribution de la Commission à la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement », 3 novembre 2005. « Les valeurs communes européennes sous-tendent chacun de nos modèles sociaux. Elles constituent les fondations de notre approche européenne spécifique en matière de politiques économiques et sociales. Les États membres de l'UE ont développé leur propre conception [en la matière], reflétant leur histoire et les choix de leur peuple. Chacun d'entre eux a combiné des éléments communs à tous tels que des systèmes publics de

Le Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'UE contient deux références aux « valeurs communes » des « peuples d'Europe »⁷ et une référence aux « valeurs indivisibles et universelles » sur lesquelles l'Union est fondée (« de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité »). Le texte distingue entre les concepts de « droits » et de « principes »⁸ : « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés ci-après » (Préambule)⁹.

Dans le Traité de Lisbonne, les références aux valeurs se multiplient¹⁰ :

- les « *valeurs universelles* que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'Etat de droit » (Préambule, TUE) ;
- les *Valeurs* [qui sont] *communes* aux Etats membres sur lesquelles l'Union est fondée « de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités », dont une violation grave et persistante par un Etat membre peut conduire à des sanctions contre celui-ci (suspension de certains droits, cf. l'art. 7 TUE) et dont le respect et dont le respect et l'engagement de les promouvoir permet à tout Etat européen de devenir membre de l'Union (Article 49 TUE) ;
- il existe également des références plus générales aux « valeurs de l'Union » (Article 8, 13, 21, 32, 42 TUE). Leur promotion est l'un des buts de l'Union ; dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs [Article 3 (1) et (5) TUE].

Dans le TFUE, l'expression « valeurs communes de l'Union » est reprise en référence aux SIEG (article 14 TFUE, ancien article 16 TCE – ci-dessus, complété), et le Protocole n°26 sur les SIG énumère ces valeurs mais sans les définir : « *un haut niveau de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs* ». Celles-ci font l'objet de cette étude. Leur caractère « partagé » engage non seulement l'action de l'Union mais aussi celle de ses Etats Membres. Ils apparaissent comme un socle fondamental pour les SIEG, tant pour les politiques et l'action communautaire qu'au niveau national dans la mise en œuvre du droit de l'Union.

Néanmoins, il s'agit ici d'une énumération « non exhaustive » des valeurs communes : « *Les valeurs communes* de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité

retraite, de santé et de soins de longue durée, une protection sociale, une réglementation du marché du travail et une politique de redistribution des revenus financée par l'impôt. Ce sont les États membres qui sont responsables de l'élaboration et de l'application de ces différentes prestations. (...) En outre, tous les États membres ont largement contribué à la mise à disposition de *services d'intérêt général de grande qualité*, lesquels constituent une composante essentielle du développement socio-économique. (...) L'enjeu consiste aujourd'hui à (...) poursuivre l'amélioration de *notre forte tradition de services d'intérêt général de qualité à des prix abordables* ».

Conformément à la COM(2009)262, « L'Union est un espace de valeurs communes partagées ... Ces valeurs fondent la citoyenneté européenne et leur respect est un critère essentiel d'adhésion à l'Union ». « La liberté, la sécurité et la justice sont des valeurs clés qui constituent des composantes majeures du modèle de société européen. (...) L'espace de liberté, de sécurité et de justice doit être avant tout un espace unique de protection des droits fondamentaux, au sein duquel le respect de la personne et de la dignité humaine ainsi que des autres droits consacrés dans la Charte des droits fondamentaux constitue une valeur essentielle ».

⁷ « Les peuples d'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes. ... L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local ; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement ».

⁸ Cette distinction a été introduite à la demande du Royaume-Uni ; elle a été inspirée par une jurisprudence constitutionnelle française (Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995). Cf. Assemblée Nationale de la République Française, la Commission des affaires européennes, « Rapport d'information sur la protection des droits fondamentaux en Europe sur les relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe », 11 janvier 2011, p. 27.

⁹ Voir également les commentaires de la Charte statuant que certains articles peuvent contenir des éléments de droits et principes ou seulement des droits ou seulement des principes. Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Convent 49, Charter 4473/00 (2000) http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf. Le caractère contraignant des principes et la possibilité d'être invoqués devant les tribunaux ont été questionnés. – Voir Lord Goldsmith QC, *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, 38 (2000) Common Market Law Review ; Jean-Paul Costa, « La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention », Florence, Institut universitaire européen, 16 janvier 2004. Selon un rapport récent de l'Assemblée nationale française, « les droits économiques et sociaux 'positifs', comme le droit à l'éducation ou le droit de travailler, ne sont pas immédiatement applicables et ne sont donc invocables devant le juge qu'à des fins d'interprétation ou de contrôle de la légalité des actes qui les mettent en œuvre. Ces réserves, traditionnelles, ne les privent toutefois pas pour autant de tout effet juridique, puisque les tribunaux pourront s'y référer et en interpréter la portée lorsqu'ils seront saisis de textes européens qui tendent à les concrétiser ». Assemblée Nationale de la République Française, « Rapport d'information sur la protection des droits fondamentaux ... », *loc.cit.*, 11 janvier 2011, p. 27, 28.

¹⁰ Pourtant, moins nombreux que dans le traité constitutionnel qui a été considéré comme « un tournant des références aux principes ... aux valeurs ». Marise Cremona, *loc. cit.*

sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent *notamment* ... »¹¹. Par ailleurs, des textes ou positions des différents institutions ou organes européens ont affirmé une partie de ces valeurs en tant que principes ou exigences (obligations) caractérisant les SI(E)G ; de nombreuses trouvent leur source dans le droit communautaire dérivé et/ou dans les différents systèmes juridiques des Etats Membres. Si les textes utilisent rarement l'expression « valeurs commune », le champ des principes énuméré est, en échange, plus large que celui du Protocole 26.

Ainsi, le **Parlement européen** (PE) a considéré que les SIG « sont fondés sur les principes de continuité¹², de solidarité, d'égalité d'accès et de traitement de tous les usagers [...] et/ou d'adéquation »¹³, de « l'universalité [...], de l'accessibilité tarifaire et de la qualité »¹⁴, mais aussi « d'efficacité, de gestion économe des ressources, [...], de proximité de l'utilisateur et de transparence »¹⁵. Selon le Parlement, les SIEG doivent également garantir « la sécurité d'approvisionnement [durable], [...] un degré élevé de qualité et la responsabilité démocratique¹⁶, [un] prix optimal, le respect de l'équilibre social »¹⁷.

Pour le PE, « la sauvegarde de certains principes fondamentaux sur lesquels repose le fonctionnement [des SIG] constitue un élément fondamental pour la formation de l'intérêt général européen »¹⁸. S'il n'est « ni possible, ni pertinent d'élaborer des définitions communes des services d'intérêt général »¹⁹ et des obligations de service public qui en découlent, « l'Union européenne doit établir des principes communs tels que : universalité et égalité d'accès, continuité, sécurité, adaptabilité, qualité, efficacité, accessibilité tarifaire, transparence, protection des groupes sociaux défavorisés, protection des usagers, des consommateurs et de l'environnement, et participation des citoyens, étant entendu qu'il convient de tenir compte des spécificités sectorielles »²⁰.

Pour sa part, le **CESE** a déterminé une série de « principes indicatifs qui devraient régir les services d'intérêt économique général » : égalité (pas uniformité), universalité, fiabilité (prestation continue, régulière et ininterrompue), participation, transparence, simplification des procédures, rentabilité et efficacité, qualité, service adéquat (adapté aux besoins et aux progrès techniques et économiques), évaluation des résultats, coopération entre prestataires, accessibilité financière, protection de l'environnement »²¹.

Le CESE a également considéré²² qu'« il est possible de penser [...] à une définition législative des services d'intérêt général, et même à une énumération non exhaustive des valeurs sociales qui en justifient l'existence ; les pouvoirs publics nationaux et supranationaux doivent être responsables de la promotion et de la protection de ces services, et une reconnaissance parallèle du lien entre l'accès à ces services et la citoyenneté européenne est nécessaire ». Pour le Comité, les services d'intérêt général sont également basés sur le principe et l'objectif de consultation. En ce sens, il souligne que « l'information, la consultation et la participation des travailleurs et de leurs représentants sont essentielles à une modernisation négociée » de l'organisation de ces services. Pour le Comité, « la notion d'intérêt général est indissociable d'un système de relations de travail exemplaires qui sont une caractéristique du modèle social de l'Union européenne ».

Le **Comité des Régions** avait estimé dans son avis sur le Livre vert de la Commission européenne sur les SIG (2003)²³ « qu'un certain nombre de considérations communes à tous les secteurs peuvent être incluses dans le traité comme

¹¹ Keon Lanaertz, José A. Guiérrez-Fons, « Le rôle du juge de l'Union dans l'interprétation des articles 14 et 106, paragraphe 2, TFUE », in Concurrences N° 4-2011, p. 5, 6. Les auteurs soulignent que la *soft law* de l'Union, la législation sectorielle et la jurisprudence de la CJUE permettent de considérer la continuité comme l'une des éléments communs qui caractérisent les SIEG.

¹² Cette exigence apparaît de manière répétée dans les résolutions du PE.

¹³ Parlement européen, Résolution sur la communication de la Commission intitulée « Les services d'intérêt général en Europe » (COM(96)0443 C4- 0507/96), Journal officiel n° C014 du 19/01/1998 p. 0074.

¹⁴ Résolution du Parlement européen sur le Livre vert sur les services d'intérêt général (COM(2003) 270 - 2003/2152(INI)), JO C 92E du 16.4.2004, p. 294-302.

¹⁵ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2007 sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne (2006/2134(INI)), JO C 301E du 13.12.2007, p. 140-143.

¹⁶ Dans les termes de sa Résolution sur le Livre vert sur les services d'intérêt général, « obligation démocratique de rendre des comptes » [Résolution du Parlement européen sur le Livre vert sur les services d'intérêt général [COM(2003)270 - 2003/2152(INI)] ; « l'application des règles relatives aux SIG et aux SIEG relève de la responsabilité démocratique des États membres ainsi que des autorités régionales et locales » [Résolution du Parlement européen sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général (2006/2101(INI)), JO C 306E du 15.12.2006, p. 277-283].

¹⁷ Résolution du Parlement européen sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général (2006/2101(INI)), JO C 306E du 15.12.2006, p. 277-283.

¹⁸ Résolution du Parlement européen sur le Livre vert sur les services d'intérêt général (COM(2003)270 - 2003/2152(INI)), JO C 92E du 16.4.2004, p. 294-302.

¹⁹ « ... dans un environnement social et économique aussi hétérogène que celui de l'Union » [Résolution du Parlement européen sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général (2006/2101(INI)), JO C 306E du 15.12.2006, p. 277-283, point G].

²⁰ Résolution du Parlement européen sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général (2006/2101(INI)), JO C 306E du 15.12.2006, p. 277-283.

²¹ Avis du Comité économique et social sur « Les services d'intérêt général » (1999/C 368/17), J.O. n° C 368 du 20/12/1999, p. 0051 - 0057.

²² Avis du Comité économique et social sur « Les services d'intérêt général » (2002/C 241/23), J.O. n° C 241 du 7/10/2002, p. 0119 - 0127.

²³ Avis du Comité des régions sur le « Livre vert sur les services d'intérêt général en Europe » (2004/C 73/02), J.O. n° C 73 du 23.3.2004 p. 7-14.

cadre juridique », telles que : « égalité d'accès aux services d'intérêt général pour tous les citoyens et niveau élevé de sécurité des prestations dans la mesure où cela est réalisable d'un point de vue économique ».

La Commission européenne a récemment souligné qu'elle entend « veiller à ce que le cadre réglementaire défini au niveau de l'UE continue, au cours des prochaines années, à renforcer la dimension sociale du marché unique, tienne davantage compte de la nature spécifique de ces services et permette de relever le défi consistant à fournir ces services dans le respect des valeurs reconnues par le Protocole n°26, à savoir : un niveau élevé de qualité et de sécurité et, quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs » [COM(2011)900].

Les questions de l'analyse du système de valeurs qui existe en Europe et de ce qui le distingue d'autres modes de société ou de civilisation, restent encore assez peu étudiées²⁴. Maria de Lourdes Pintasilgo, préfaçant le rapport du « Comité des Sages » qu'elle a présidé pour la Commission européenne²⁵, souligne ainsi que « l'Etat européen est un Etat social, et cela bien avant que les Etats ne s'intègrent dans l'Union. Ils ont tous apporté le sens de la responsabilité de la collectivité face aux besoins des citoyens. Quoique, dans l'histoire de chaque pays, des cheminements spécifiques aient conduit à des formes différentes dans l'exercice de cette responsabilité, dans tous les Etats de l'Union, les droits sociaux sont, à des degrés différents sans doute, respectés, défendus et promus. D'où un espace commun qui a déjà une dimension sociale ». Et elle ajoute que dans la tradition européenne les droits sociaux et les droits civiques sont inséparables. Le rapport du Comité précise que « l'affirmation de l'égalité de dignité de chacun et de son droit égal à la participation politique constitue notre héritage et la base de notre conception de la citoyenneté ».

La consécration (ou la confirmation) des « valeurs » dans le droit communautaire européen a suscité des questionnements quant à leur nature juridique et à leurs effets. Est-ce que leur affirmation en tant que valeurs communes est seulement une contribution pour intégrer les différences/disparités entre les Etats membres et une référence dans les relations extérieures de l'Union ? Quels sont les mécanismes pour leur promotion ? Quel est leur champ ? Quelle est la distinction entre les valeurs et principes, si c'est le cas²⁶ ? Quelles ont été les bases de la consécration des six valeurs dans le Protocole n° 26 ? Quelle est leur portée normative ? Quelle force juridique leur donnent les droits nationaux ? La violation par les Etats membres des valeurs mentionnées dans le Protocole 26 ne peut pas faire l'objet d'une sanction suivant la procédure de l'article 7 TUE²⁷ ; leur respect n'est pas invoqué comme condition d'adhésion à l'UE. Mais est-il possible d'imposer leur respect par une procédure en manquement ? Comment les utilisateurs de SIEG pourraient-ils bénéficier de leur valeur contraignante ?

Cette étude cherche à clarifier ces questions.

²⁴ Voir Pierre Bauby, « La culture de service public en Europe », XVIII Congrès mondial de Science politique, AISP-IPSA, Québec, 1-5 août 2000.

²⁵ *Pour une Europe des droits civiques et sociaux*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

²⁶ « Les principes, comme il peut être observé dans la jurisprudence de la Cour sur les principes généraux de droit, sont susceptibles, à tout le moins potentiellement, de faire l'objet d'un recours judiciaire, ainsi que d'offrir un degré de flexibilité et une reconnaissance dont différents principes concurrents auraient besoin pour être conciliés dans des actions concrètes ». Marise Cremona, *loc. cit.*, [n.n. traduction par les auteurs].

²⁷ Dans le cas d'une violation grave et persistante par un Etat membre des valeurs prévues par l'Article 2 TUE, le Conseil peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'Etat membre.

Première partie – Les origines du Protocole 26 sur les services d'intérêt général

En Europe, chaque pays a défini et construit dans son histoire longue, ses services publics ou équivalents, dans le cadre de la construction de chaque Etat-nation, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture. Rien d'étonnant à ce que les définitions, les formes d'organisation et de régulation et même les termes utilisés dans chacune des langues soient différents. Pendant les 30 années de la construction européenne qui ont suivi le traité de Rome de 1957, un consensus existait au niveau européen : chaque Etat continuait à être en charge de la définition, de l'organisation, du financement de ses services publics.

L'eupéanisation des services d'intérêt general

Mais depuis le milieu des années 1980 l'objectif du Marché unique, défini par l'Acte unique de 1986, a conduit les institutions européennes à engager un processus d'« eupéanisation » progressive des « services d'intérêt économique général » (SIEG)²⁸ mentionnés dès le traité de Rome, à l'époque circonscrits aux secteurs des communications, des transports et de l'énergie, c'est-à-dire les réseaux d'infrastructures considérés comme éléments clés pour permettre la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Ce processus a reposé sur un partage de compétences entre d'un côté les institutions européennes et de l'autre les Etats membres, y compris leurs autorités régionales et locales. Mais ni le partage de responsabilités, ni les objectifs des services d'intérêt général n'ont été clairement posés au départ.

Cette eupéanisation a visé à la fois à casser les frontières nationales en construisant des marchés intérieurs dans chaque secteur, ainsi qu'à introduire davantage d'efficacité dans des domaines qui avaient été souvent à l'abri de la concurrence du fait de droits exclusifs, locaux, régionaux et/ou nationaux. Ainsi l'Union européenne a développé des stratégies de libéralisation progressive des secteurs des services d'intérêt économique général, fondées sur l'introduction de la concurrence et les logiques du marché mais sans définir en parallèle des objectifs et standards communautaires de nature à dégager une conception commune sur les services d'intérêt général et de la solidarité européenne.

Diversité et unité des services d'intérêt général en Europe

Chaque Etat européen a construit et défini ses « services publics » dans son histoire longue, en fonction de ses traditions, de ses institutions, de sa culture, des mouvements sociaux et des rapports de forces qui l'ont structuré.

Il en résulte toute une série de diversités en Europe, quant aux termes et concepts utilisés dans chaque langue, aux échelons territoriaux compétents (national, régional, municipal), au caractère marchand ou non de chaque service, aux modes d'organisation (monopoles ou concurrence), aux types d'acteurs concernés (public, mixte, privé ou associatif).

Mais au sein même de ces diversités existe une profonde unité : partout en Europe, les autorités publiques locales, régionales ou nationales ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever des seules règles du marché et du seul droit commun de la concurrence, mais de formes spécifiques de définition, d'organisation, de financement et de régulation, afin de :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux,
- de construire des solidarités, d'assurer la cohésion économique, sociale et territoriale de chaque collectivité,
- préparer l'avenir et de prendre en compte le long terme.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont au cœur du modèle social européen, de l'économie sociale de marché qui le caractérise.

Un processus progressif

Depuis lors, les réformes successives des traités européens ont été l'occasion de compléter cette logique par la définition d'objectifs d'intérêt général au niveau européen et par la clarification du partage de compétences entre l'Union européennes et les autorités nationales, régionales et locales.

On verra ainsi apparaître le concept de « service universel » dans les télécommunications et les services postaux, puis pour l'électricité, garantissant certains services essentiels à tous les citoyens et résidents ; des obligations de service public seront définies dans l'énergie (électricité et gaz) et les transports ; la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne reconnaîtra que les services d'intérêt économique général peuvent relever d'autres objectifs, missions et formes d'organisation et de financement que les seules lois générales de la concurrence.

Le traité d'Amsterdam de juin 1997 comportera un nouvel article 16 qui reconnaît les SIEG comme composantes de « valeurs communes », souligne leur rôle dans la promotion de la « cohésion sociale et territoriale » et demande à l'Union et aux Etats de veiller à ce qu'ils puissent « accomplir leurs missions ».

²⁸ Cf. Pierre Bauby, *L'eupéanisation des services publics*, Presses de SciencesPo, Paris, 2011.

Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 proclamera la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'article 36 demande à l'Union européenne de reconnaître et respecter l'accès aux services d'intérêt économique général, tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux traités, et les place parmi les droits fondamentaux.

La Commission européenne engagera à partir de 1996 une réflexion transverse sur l'ensemble des services d'intérêt général, avec deux Communications (1996 et 2000), un rapport (2001), un Livre vert (2003), un Livre blanc (2004) et de nouvelles Communications (2007 et 2011), proposant des principes fondant une conception communautaire.

Le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1er décembre 2009, comporte des innovations majeures par rapport à la situation antérieure, avec l'article 14 du TFUE, la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux et un Protocole 26.

L'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est explicitement la base juridique d'un droit dérivé, relevant de la co-décision entre le Conseil et le Parlement ; il fait référence à deux reprises aux pouvoirs et droits des Etats membres et de leurs collectivités (article 4 du traité UE) ; en tant que « disposition d'application générale », il doit s'appliquer dans toutes les politiques de l'UE, y compris de marché intérieur et de concurrence.

Article 14 TFUE

Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

Le traité de Lisbonne donne une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux.

Le Protocole sur les Services d'intérêt général (n°26) est annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'UE, avec la même valeur juridique que ceux-ci, puisqu'il en est « partie intégrante ». A la différence des traités antérieurs au traité de Lisbonne, le Protocole 26 ne concerne pas les seuls services économiques d'intérêt général, mais tous les SIG, qu'ils soient qualifiés d'économiques comme de non économiques.

Si un service est qualifié de « non économique », l'article 2 rappelle clairement que les traités « ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des Etats membres pour fournir, faire exécuter et organiser » ce service.

Si un service est qualifié d'« économique », ce qui est le cas dans un nombre croissant de domaines, l'article 1 oblige les institutions communautaires à respecter tout à la fois « le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser » ce service, le respect de « la diversité des services et les disparités qui peuvent exister (...) en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes », ainsi que les principes « de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

Dès lors, et même si le Protocole se présente comme « dispositions interprétatives », son contenu va au-delà de simples « rappels » : il fait entrer pour la première fois dans le droit primaire d'une part la catégorie de « services non économiques d'intérêt général » non soumis au droit européen de la concurrence et du marché intérieur ; d'autre part le « large pouvoir discrétionnaire » des autorités publiques, le respect de la « diversité des services », ainsi que les « 6 valeurs » qui doivent être respectées pour tous les SIEG.

Ainsi, le traité de Lisbonne traduit une nette avancée par rapport aux traités précédents, en ce qu'il crée des potentialités pour clarifier le cadre communautaire régissant la définition, l'organisation, le fonctionnement des Services d'intérêt général, les garantir et donner davantage de sécurité pour tous les acteurs concernés.

Il ressort de ces évolutions des traités qui définissent le « droit primaire » sur lequel est fondée toute la construction européenne, fruits d'interventions des acteurs sociaux dans chaque Etat comme auprès des institutions européennes, ainsi que d'initiatives comme celle du gouvernement des Pays-Bas (cf. ci-dessous), une série d'acquis et de principes, composantes d'une conception européenne des services d'intérêt général :

SIG : l'acquis européen suite au traité de Lisbonne

1. Les Etats membres (et les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour définir « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG, ainsi que de les financer.
2. Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens d'intérêt général qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement de leurs buts.
3. Pour les services non économiques d'intérêt général, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas ; ils ne relèvent que des seuls principes généraux de l'UE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité).
4. Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence).
5. Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, si elles s'avèrent nécessaires, justifiées et proportionnées, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux.
6. Les Etats membres sont libres de choisir les modes de gestion : directe, 'in house', délégué, etc.
7. Ces définitions doivent clairement établir des objectifs de « qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».
8. Les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux SIEG uniquement si l'application de ces règles ne fait pas « échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie ».
9. Les Etats membres sont libres de choisir le type de propriété de l'opérateur (principe de neutralité).
10. Dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une « erreur manifeste », que la Commission peut soulever, sous le contrôle de la Cour de justice.

Pourtant, à la différence de la plupart des autres dispositions du traité de Lisbonne, ce protocole n'avait pas fait partie du projet de « Traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Entre ce projet de « Traité constitutionnel » de 2004 et le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 sont intervenus les référendums en France et aux Pays-Bas, qui ont refusé la ratification du premier.

Les exigences des Pays-Bas

Jean-Claude Piris, directeur général du Conseil pendant l'élaboration du traité de Lisbonne, souligne²⁹ que l'enjeu des services d'intérêt général « a été soulevé avec une certaine passion pendant la campagne du référendum sur le traité constitutionnel, tant aux Pays-Bas qu'en France. La situation a été exacerbée au Pays-Bas, suite à la décision prise par la Commission quant au système néerlandais de soutien financier au logement social. Par conséquent, l'un des prérequis du gouvernement néerlandais, au moment de la négociation du mandat de la CIG de juin 2007, a visé à obtenir des dispositions dans le traité sur cet aspect ». Et il ajoute que « la conférence intergouvernementale de Lisbonne a adopté, à l'initiative du gouvernement néerlandais, un nouveau Protocole sur les services d'intérêt général ».

Sur ces bases et afin d'éclairer les raisons et le contenu du Protocole n°26, nous avons rencontré le représentant des Pays-Bas à la Conférence intergouvernementale – M. Tom de Bruijn, M. Jean-Claude Piris, directeur général de la Direction juridique du Conseil pendant la Conférence Intergouvernementale de 2007 et M. Michel Petite, qui exerçait alors la fonction de directeur général de la Direction juridique de la Commission européenne.

Le Protocole 26 répond à une des conditions imposées par le gouvernement des Pays-Bas lors de la négociation du traité de Lisbonne consécutive aux rejets du « projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe » lors des référendums aux Pays-Bas et en France. Plusieurs éléments ont été mis en avant par le gouvernement néerlandais pour affirmer le principe de subsidiarité et les pouvoirs des Etats membres, en particulier pour renforcer le contrôle des Parlements nationaux. En même temps, les pressions que la Commission européenne exerçait pour demander aux Pays-Bas de réformer leur système de logement social pour le réserver aux plus démunis avaient concouru au vote négatif des néerlandais et le gouvernement des Pays-Bas voulait y mettre un frein.

Lors de la négociation du traité, il a été proposé une Déclaration interprétative sur l'ensemble des services d'intérêt général, qui, pour la Commission européenne se contentait de rappeler les règles européennes existantes. Finalement, l'insistance du gouvernement des Pays-Bas pour obtenir un instrument juridique a conduit à annexer aux deux traités (TUE et TFUE) le Protocole 26 ayant même valeur juridique que ceux-ci, donc composantes à part entière du droit primaire de l'Union européenne.

²⁹ *The Lisbon Treaty, a Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010. [n.n. paragraphe traduit par les auteurs]

Deuxième partie – Les six valeurs communes

L'étude réalisée dans le cadre du projet CESI, même si elle ne prétend pas présenter une couverture exhaustive des six valeurs du Protocole 26 du traité de Lisbonne, souhaite néanmoins procéder à une analyse de leurs caractéristiques essentielles et notamment des aspects pertinents pour les initiatives européennes en perspective.

Nous présentons d'abord ci-après le cadre général de ces caractéristiques, déterminé notamment dans le droit primaire et dérivé, la Charte des droits fondamentaux³⁰, la jurisprudence de la CJUE, les communications de la Commission européenne.

Nous partons du constat que le rôle, le contenu, le(s) sens, la (les) définition(s) et la nature des six valeurs actuellement mentionnés dans le Protocole 26 annexé aux TUE et TFUE ont émergé dans le cadre du processus d'europanisation des services d'intérêt général. Au-delà de leur inscription énumérative dans le droit primaire de l'Union européenne, la détermination des aspects de définition de ces valeurs s'appuie sur la production normative communautaire et les interprétations données par les différents organismes de l'Union et dans le droit et la pratique des Etats membres. Entre les éléments qui distinguent les six valeurs on souligne en particulier la complexité de leur contenu et le niveau de garantie à atteindre.

Les définitions peuvent être constantes ou en discontinuité, enrichies ou appauvries dans leur garantie, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a pu ou non produire des effets sur leur contenu et leur concrétisation législative et pratique. S'il est certain que la définition législative ou réglementaire de leurs contenus n'est pas définitive dans le temps, nous essayerons d'identifier les forces et faiblesses du cadre normatif actuel, de questionner la précision et le degré de complétude de la détermination normative en vigueur, y compris par une confrontation des approches sectorielles différentes, et leur possible valorisation dans les actions concrètes collectives ou individuelles, y compris judiciaires.

Certaines des six valeurs, ou principes, sont des références constantes dans les documents des institutions de l'UE, souvent pour l'ensemble des services d'intérêt général. Ainsi, la Communication de la Commission sur l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne³¹ prévoit que dans le marché intérieur « il est également indispensable de fournir des services d'intérêt général de haute qualité à des prix abordables à l'ensemble des citoyens ».

La référence aux six valeurs dans le Protocole 26 concerne seulement les services économiques (SIEG), qui font l'objet d'une compétence partagée entre l'UE et ses Etats membres ; pour les services non économiques d'intérêt général, l'Union européenne exerce des compétences bien plus limitées.

Les 6 valeurs énumérées par le Protocole 26 pour les services d'intérêt économique général placent les 3 premières (qualité, sécurité, caractère abordable) derrière l'objectif d'un « haut niveau ». Il ne s'agit donc pas d'un absolu, clairement identifiable et mesurable, définissant des indicateurs quantifiables et permettant de classer les SIEG sur une échelle linéaire.

L'expression « haut niveau » renvoie davantage à des objectifs qualitatifs et évolutifs. Mais elle définit clairement un but.

2.1. Un haut niveau de qualité

La première des 6 valeurs évoquée dans le Protocole est celle de qualité. Il n'y a là rien de surprenant. Dès le début du processus d'europanisation des SIEG, l'amélioration de la qualité a été placée au cœur de la démarche, en parallèle avec la réalisation du « marché intérieur ».

Pour ce qui est de la qualité, cette exigence s'avère aujourd'hui l'une des plus complexes³² – « la 'qualité' est devenue un instrument auquel on peut rattacher presque tout ce que l'on veut faire aux ou avec les services publics »³³ et dont l'importance est devenue très répandue³⁴, jusqu'à être considérée comme « la

³⁰ En vertu de son article 51, la Charte s'applique aux institutions, organes et organismes de l'Union et aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. La Charte « n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union », « ne crée aucune compétence [...] nouvelles pour l'Union » et « ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ».

³¹ COM(2005)24 final, Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne.

³² Voir aussi la présentation du Matthias Redlich au Symposium CESI "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU". Warsaw, 11-12 October 2012.

http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_04_redlich_matthias.pdf.

³³ Christopher Pollitt, "Editorial: public service quality – between everything and nothing?", *International Review of Administrative Sciences*, 2009, vol. 75, n° 3, p. 379.

³⁴ Le concept de 'qualité' a été transféré du secteur manufacturier dans le domaine de l'action publique au début des années 1990; cependant, selon Max Travers (*The New Bureaucracy*, 2007), il est difficile de retracer toutes les origines et les parcours de ce mouvement. Voir Tony Bovaird and Elke Löffler, "More quality through competitive quality awards? An impact assessment framework", in *International Review of Administrative Sciences*, 2009, vol. 75, n° 3, p. 384.

plus importante caractéristique du service »³⁵. La complexité de sa définition est accentuée par l'objectif « un haut niveau » qui doit être recherché.

Dans le temps, la nature de la qualité est apparue dans toute sa diversité³⁶, en particulier dans les Communications de la Commission européenne sur les SIG : un objectif de certaines politiques ou un objectif même de l'Union européenne, un facteur de compétitivité et de performance des marchés, de cohésion et facilitant l'intégration européenne des pays candidats, mais aussi une garantie pour améliorer le bien-être des citoyens et les aider à faire réellement usage de leurs droits fondamentaux, un principe facilitant la définition des besoins des utilisateurs.

Les références à la qualité des SI(E)G sont souvent générales et diverses, parfois dans les mêmes textes³⁷ : « meilleure qualité » ou « meilleurs services », « qualité appropriée », « bonne qualité », « très grande qualité » versus « qualité moindre » ou « qualité satisfaisante du service » ou « suffisante », « niveau élevé de qualité/haute qualité (suffisante) » ou simplement services « de qualité ». Néanmoins, dans certains secteurs, que nous exposons plus loin, la législation communautaire a précisé certains éléments de son contenu, auxquels est ainsi donnée une valeur contraignante. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et de son Protocole 26, le « haut niveau » de qualité est devenu l'un des standards fondamentaux des SIEG et les Etats Membres et l'Union européenne ont une responsabilité partagée de la définition de son contenu, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Son accomplissement est lié à l'ensemble des valeurs et principes concernant les SI(E)G. Ainsi, la sécurité des utilisateurs, et « la notion de fourniture sûre et continue des services » ont été mentionnées comme un élément de définition de la qualité des services³⁸ ou « intimement liée » à la notion de qualité³⁹ et, inversement, beaucoup d'exigences, y compris des standards de qualité, ont été imposés à ces services pour des raisons de sécurité. Ainsi, les aspects qui relèvent de la qualité englobent d'autres valeurs ou principes des SIG, même si ceux-ci sont/peuvent être eux-mêmes composantes importants de la qualité des SIG.

2.1.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens

La qualité apparaît comme une valeur à visages multiples tant, comme le montre le Livre vert de 2003 sur les SIG [COM(96) 443], il n'existe pas de *définition générale de la qualité*. Toutefois, les diverses sources du droit de l'Union permettent de distinguer la complexité de cette exigence en référence à (sans vouloir par cette énumération faire une hiérarchisation) la fiabilité et la continuité des services, l'existence de mécanismes de compensation en cas d'insuffisance, la protection et la sécurité des utilisateurs et des consommateurs, la protection de l'environnement et le développement durable, etc.

Dans la législation européenne, les objectifs qualitatifs varient et parfois se précisent selon chaque secteur, en fonction de ses caractéristiques : le délai de livraison (dans le secteur postal), la ponctualité (dans les services de transport – les retards pour les passagers et leurs bagages, le délai de livraison des bagages retardés), la durée et la facilité d'accès du service (proximité, accès virtuel, accès à l'information, facilité à identifier des services adaptés aux besoins des usagers et la capacité à satisfaire ces besoins par les opérateurs, etc.) ; la fiabilité, la régularité, l'adaptation aux besoins des usagers ; la capacité d'accroître la variété de choix et/ou des services adaptés et/ou innovants ; la facilité et l'efficacité à fournir des renseignements et de résolution des plaintes⁴⁰ ; la formation du personnel et son accès à des informations sur les meilleures pratiques en matière de qualité⁴¹. Si dans certains secteurs certains critères peuvent être dominants, il est de plus en plus reconnu que l'utilisation d'une mesure unique d'évaluation de la qualité n'offre pas une image complète de la fiabilité du service.

Les précisions normatives et/ou contractuelles - les contrats entre les autorités publiques et les opérateurs, les contrats entre les opérateurs et les utilisateurs, les statuts et les contrats des employés avec l'opérateur – offrent la représentation des garanties de qualité existantes, de leur niveau et des moyens de protection et de respect de cette exigence, ainsi que des mécanismes d'adaptation.

³⁵ Voir, par exemple, COM(91)476 Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux.

³⁶ European Commission, Directorate-General III. Industry, Working document on « A European quality promotion policy », 17.2.95

³⁷ COM(91)476, *loc. cit.*

³⁸ COM(93)274, Guidelines for the Development of Community Postal Services.

³⁹ Avis du Comité des régions sur le « Livre vert sur les services d'intérêt général en Europe » (2004/C 73/02), J.O. n° C 73 du 23.3.2004 p. 7-14.

⁴⁰ Par exemple, selon une enquête européenne, 11% des répondants (UE-25) ont déclaré avoir adressé personnellement une plainte concernant les services de téléphonie fixe dans les deux années précédentes ; les services de fourniture d'eau ont fait l'objet de moins de plaintes (3% des répondants). Eurobarometer 65.3 - Consumers' opinions of services of general interest, European Commission, 2006.

⁴¹ Conclusions du Conseil sur les valeurs et principes communs aux systèmes de santé de l'Union européenne (2006/C 146/01), JO C146/1, 22.06.2006.

Une question soulevée dans les débats européens concerne le niveau d'autorité compétent et/ou pertinent pour définir les critères de qualité des services, y compris pour les services transfrontaliers. La Commission européenne a souligné à plusieurs reprises dans ses Communications sur les SIG la nécessité de « garantir » ou de « respecter » les choix démocratiques en ce qui concerne, entre autres, le niveau de qualité des services.

La qualité est devenue une force motrice de l'action communautaire dans nombre de secteurs de SI(E)G, « un objectif (fondamental) de la Communauté devant être atteint dans toute la Communauté »⁴² et également l'une des raisons de la définition au niveau communautaire des obligations de service universel imposant, « en particulier », des critères de qualité tout en laissant « la plus grande souplesse possible pour la fourniture de tout service spécialisé que le marché pourrait exiger »⁴³. Dans d'autres secteurs (eau et déchets), les exigences de qualité sont au cœur des politiques et de la législation européenne.

Dans les secteurs dans lesquels une politique de service universel a été développée au niveau de l'UE, comme pour les services postaux, il a été considéré que « le service universel devient lettre morte si sa fourniture ne suppose pas certains niveaux de standards de qualité devant être appliqués partout dans la Communauté »⁴⁴. En outre, dans le secteur postal, c'était la « variabilité », le caractère « inadéquat », la qualité « insuffisante » du service (universel), tel que défini par les Etats membres avant toute intervention législative au niveau de la Communauté qui a été considéré au début des années 1990 comme l'un des problèmes justifiant l'action au niveau de la CE parce qu'affectant considérablement d'autres secteurs particulièrement dépendants des services postaux et ainsi limitant la liberté de choix des consommateurs individuels et également en nuisant à la cohésion interne de la Communauté. « La résolution de ces problèmes relatifs à la qualité de service est de toute première importance », « cette différence de qualité de service crée un réel 'effet frontière' »⁴⁵, « accentue les frontières et ainsi perturbent le marché unique »⁴⁶. Par ailleurs, « peu d'organes de régulation imposent la qualité du service aux fournisseurs de services réservés »⁴⁷.

La qualité devient donc un élément de définition du service universel dans tous les secteurs pour lesquels une définition est donnée au niveau communautaire. Ainsi, par exemple, la Directive postale 97/67/CE a établi pour la première fois des règles communes concernant « la fixation de normes de qualité pour la prestation du service universel et la mise en place d'un système visant à assurer le respect de ces normes » (Article 1). Dans ce secteur, « les actions les plus importantes d'harmonisation de la qualité du service sont la fixation des standards communautaires et la mise en œuvre d'un système communautaire unique de mesure »⁴⁸. L'action communautaire intervient pour compléter la politique nationale, qui conserve un rôle important. « En effet, les normes de qualité de service dans chaque Etat membre, établies par les autorités postales nationales pourront demander aux fournisseurs de services universels dans leurs propres pays d'être encore plus performants »⁴⁹. Par ailleurs, au niveau de l'UE, la qualité du service postal universel tel que déterminé par la Directive 97/67/CE n'a pas été considérée comme recouvrant toutes les dimensions d'une « haute qualité ».

La qualité dans le secteur postal

Dès la première directive sur le marché intérieur des services postaux, la qualité est placée comme objectif essentiel et placée dans son titre même⁵⁰.

Le Chapitre 6 de la Directive ("Qualité des services") prévoit une série d'obligations concernant les standards de qualité du service universel postal qui « visent en particulier les délais d'acheminement ainsi que la régularité et la fiabilité des services » (Article 16), leur publication et l'accès aux procédures de résolution des litiges.

La fixation des standards de qualité pour les services transfrontaliers intra-communautaires sont de la compétence de l'UE et sont prévus par l'Annexe II de la Directive. Néanmoins, des situations exceptionnelles liées à l'infrastructure ou à la géographie déterminées par les autorités réglementaires nationales peuvent justifier des dérogations aux normes de qualité ; ils font l'objet de rapport à la Commission qui assure leur publication.

Les Etats membres sont compétents pour fixer des normes de qualité pour le courrier national et doivent assurer que celles-ci sont compatibles avec les normes fixées pour les services transfrontaliers communautaires. Elles seront

⁴² COM(91) 476 Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux. C'est en 1994 que l'objectif d'une « haute qualité » a été clairement exigé dans ce secteur, aussi bien pour les services nationaux que pour les services transfrontaliers (COM(93)274, *Guidelines for the Development of Community Postal Service*).

⁴³ COM(91) 476, *loc. cit.* Voir également la Résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires (94/C 48/02).

⁴⁴ COM(91)476, *loc. cit.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ COM(93)274, *loc. cit.*

⁴⁷ COM(91)476, *loc. cit.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ COM(93)247, *loc. cit.*

⁵⁰ Directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

notifiées à la Commission européenne qui les publie de la même manière que celles relatives aux services transfrontières communautaires (Articles 16, 17).

Un contrôle indépendant des performances sera effectué au moins une fois par an par des organes externes indépendants dans des conditions standardisées ; il fera l'objet de rapports publiés au moins une fois par an.

ANNEXE II Normes de qualité pour le courrier transfrontalier intracommunautaire

Les normes de qualité pour le courrier transfrontalier intracommunautaire dans chaque pays doivent être définies par rapport à la durée d'acheminement des envois de la catégorie normalisée la plus rapide calculée de bout en bout (le temps d'acheminement calculé de bout en bout est celui qui s'écoule entre le point d'accès au réseau et le point de remise au destinataire) selon la formule $J + n$, J représentant la date de dépôt⁵¹ et n le nombre de jours ouvrables qui s'écoulent entre cette date et celle de la remise au destinataire.

Normes de qualité pour le courrier transfrontière intracommunautaire	
Durée	Objectif
J + 3	85 % des envois
J + 5	97 % des envois

Les normes doivent être atteintes non seulement pour l'ensemble des flux dans le cadre global du trafic intracommunautaire, mais également pour chaque flux bilatéral entre deux États membres.

Des normes techniques concernant la qualité des services sont également développées par le Comité européen de standardisation (Article 20 de la Directive 97/67/CE). Un rapport est publié par la Commission européenne sur l'application de cet acte normatif⁵². En 2011, le Groupe des régulateurs européens des services postaux (ERGP) a publié un Rapport sur la qualité du service et la satisfaction des usagers finaux qui analyse six dimensions considérées comme étant indicateurs clés de la qualité des services⁵³ : le délai de transit et les pertes ; la mesure des réclamations ; les problèmes des consommateurs ; les obligations imposées aux opérateurs de services postaux ; la collecte et la délivrance ; les points d'accès.

La qualité dans le secteur des communications électroniques

La Directive 2002/22/EC concernant le service universel et des droits des utilisateurs des réseaux et services de **communications électroniques** (directive « service universel ») prévoit dans l'Annexe III des indicateurs, définitions et méthodes de mesure en matière de la qualité du service :

- pour les entreprises fournissant un accès à un réseau de communications public : délai de fourniture pour le raccordement initial, taux de défaillance par ligne d'accès et délai de réparation d'une défaillance,
- pour les entreprises fournissant un service téléphonique accessible au public : durée d'établissement de la communication, temps de réponse pour les services de renseignements téléphoniques, proportion des postes téléphoniques payants publics (à pièces de monnaie ou à carte) en état de fonctionnement, plaintes concernant la facturation, taux de défaillance des appels.

Le **secteur de l'eau** se distingue encore plus par une démarche d'eupéanisation spécifique autour des objectifs de qualité.

Directives européennes sur l'eau

La Communauté européenne a pris, à partir des années 1970, un certain nombre de directives concernant l'eau, essentiellement dans une perspective de protection de la santé publique puis de l'environnement. Elle a édicté en particulier des normes ambitieuses de qualité et de pollution⁵⁴.

On peut distinguer trois phases de directives européennes :

- une première génération durant la période allant de 1973 à 1988 concerne la protection de la qualité de l'eau utilisée pour les activités humaines (directive sur la qualité de l'eau en 1980, révisée en 1998) ;
- une seconde génération de directives de 1988 à 1995 se concentre sur la prévention de la pollution (en particulier une directive en 1991 concernant les traitements des eaux usées, qui établit un agenda pour la construction de centre de traitements des eaux usées dans toutes les zones urbaines) ;
- la troisième génération a donné lieu en particulier à la Directive cadre sur l'eau de 2000, qui définit les principes généraux de production et de gestion de l'eau et abroge, en sept, respectivement treize ans après sa rentrée en vigueur, une partie de la législation antérieure sur la qualité des eaux et la protection et la protection contre la pollution.

Ces directives européennes ont imposé des standards élevés de qualité de l'eau, qui représentent des défis pour les autorités en charge de la distribution et de l'assainissement de l'eau dans les États membres de l'Union européenne.

⁵¹ La date de dépôt à prendre en compte est la date même du jour du dépôt de l'envoi, si le dépôt a lieu avant la dernière levée indiquée pour le point d'accès au réseau en question. Quand le dépôt s'effectue après cette heure limite, la date de dépôt à prendre en considération est celle du jour de levée suivant.

⁵² COM(2002)632, COM(2005)102, COM(2006)595, COM(2008)884.

⁵³ Le rapport remarque également que d'autres indicateurs pourraient être utilisés pour le monitoring de la qualité des services.

⁵⁴ Pierre Bauby et Sylvie Lupton, « Quelles évolutions pour le service public français face aux directives européennes ? », in *L'eau mondialisée, la gouvernance en question*, sous la direction de Graciela Schneier-Madanes, La Découverte, 2010.

Ainsi, la politique communautaire de l'eau a été fondée non sur la réalisation d'un « marché intérieur », mais sur le respect de normes ambitieuses de qualité, sur la base d'objectifs de santé publique et de protection de l'environnement.

Les actions communautaires visent non seulement les mesures réglementaires mais également des mesures non réglementaires destinées à promouvoir la qualité des SIEG : mesures comprenant des instruments financiers, des normes européennes volontaires et échanges de bonnes pratiques. Les **services sociaux d'intérêt général (SSIG)** ont fait l'objet d'une démarche spécifique au niveau européen avec l'élaboration d'un « cadre de qualité ».

Un cadre de qualité pour les services sociaux d'intérêt général (SSIG)

Après la publication de la Communication sur les services sociaux d'intérêt général [COM(2007)725], la Commission a lancé plusieurs initiatives dans le but de développer une stratégie européenne de promotion de la qualité des SSIG, dont l'initiative du Comité de Protection Sociale concernant le développement d'un Cadre volontaire européen de qualité (ci-après, CVEQ), incluant des lignes directrices relatives à la méthodologie à utiliser pour définir les SSIG, les évaluer et en effectuer le suivi (programme de travail 2009 du CPS). Les autres initiatives ont visés le lancement de projets relatifs à la définition de normes de qualité et des actions de formation à l'intention des autorités locales. Le VEQF est proposé en tant que CEN workshop Agreement (CWA) et a un statut juridiquement non contraignant, dont la mise en œuvre est volontaire et serve de référence pour « définir, assurer, évaluer et améliorer la qualité de ces services ». Il s'agit d'un ensemble de domaines, de conditions préalables et de principes ainsi qu'une série de critères clés qui influent sur la qualité des services sociaux et dont la flexibilité vise à permettre son application à tous les SSIG, quel que soit le niveau de leur organisation et les organismes responsables (autorités publiques, prestataires, autre parties concernés). En outre, il renforce les aspects transnationaux de l'apprentissage mutuel, de l'échange de bonnes pratiques et d'une comparaison de la performance de la fourniture de services sociaux dans les États membres européens (benchmarking).

Principes de qualité pour les services sociaux⁵⁵

- *Principes directeurs de qualité pour la fourniture des services sociaux* : accessibles, abordables, centrés sur la personne, compréhensifs, continus, orientés sur le résultat ;
- *Principes de qualité concernant la relation entre les fournisseurs des services et les usagers* : respect des droits des usagers, participation et responsabilisation ;
- *Principes de qualité concernant la relation entre les fournisseurs du service, les autorités publiques, les partenaires sociaux et autres parties prenantes* : partenariat, bonne gouvernance ;
- *Principes de qualité pour le capital humain et physique* : bonnes conditions de travail et environnement de travail/investissement dans le capital humain, infrastructure physique adéquate.

Par ailleurs, pour la Commission européenne, la nécessité d'une intervention réglementaire serait « fortement réduite » lorsque la concurrence est effective (voire « inutile dans les marchés vraiment concurrentiels »). Les Etats membres gardent, quant à eux, une large compétence en cette matière, adaptant ainsi le niveau de qualité aux réalités et capacités nationales/régionales/locales : « Les autorités publiques ont également toute latitude, mais aussi le plus grand intérêt, pour définir davantage les conditions requises liées à l'accomplissement des missions des SIEG » et exploiter pleinement les possibilités qu'elles ont pour élaborer les spécifications appropriées pour l'octroi d'un contrat de service⁵⁶.

2.1.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu

La qualité du service se définit par rapport aux besoins et attentes des utilisateurs ; leur satisfaction est également essentielle et exige une forte capacité des SI(E)G de s'adapter aux nouveaux besoins : « La qualité du service peut être définie comme offrant au consommateur ce qu'il souhaite. (...) Le niveau de satisfaction va dépendre de comment le consommateur définit la qualité du service et quelle est l'efficacité ... de (des) l'opérateur(s), dans le secteur public et/ou privé pour atteindre le niveau de qualité attendu⁵⁷. Ce que les consommateurs attendent peut varier considérablement en fonction du lieu où il se trouve, des efforts de(s) l'opérateur(s) à offrir de conseil concernant l'utilisation de ses services ; de même, les attentes des consommateurs résultent d'une sorte de « chaîne circulaire » : si un service de bonne qualité est fourni, il sera attendu. Si, à l'inverse, les services, tels que connus par les consommateurs, sont (ou ont été) de faible qualité, alors les consommateurs tendent à être de moins en moins demandeurs⁵⁸. Ainsi, la définition de normes (élevées) de service universel est un processus progressif au niveau de l'UE, pour prendre en considération la situation dans les Etats membres, tout en leur laissant la possibilité d'adopter des normes plus exigeantes. En même temps, « les standards [communautaires] ne devraient pas avoir pour effet une réduction des standards nationaux là où ils étaient déjà plus élevés » ou de « servir d'excuse

⁵⁵ The Social Protection Committee, SPC/2010/10/8 final, A Voluntary Framework for Social Services.

⁵⁶ Commission Staff Working Document, "Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest", SEC(2010)1545 final.

⁵⁷ COM(91)476, loc. cit.

⁵⁸ Idem.

pour réduire les normes internes qui étaient déjà élevées »⁵⁹. Cependant, de tels effets semblent être observés dans certains secteurs et Etats membres. Par exemple, dans le secteur postal, après avoir imposé les cinq jours de fourniture postale, certains Etats membres ont renoncé à imposer l'obligation de fourniture du service universel dans la sixième journée de la semaine⁶⁰.

Le **Comité des Régions** estime « qu'il y a lieu de garantir un niveau élevé de qualité des prestations. La légitimité même des prérogatives attribuées aux pouvoirs publics réside dans la capacité de ces derniers à fournir des prestations de niveau élevé en matière de services publics. À cet égard il est capital de souligner le fait que le concept de qualité recouvre également des aspects généraux touchant à la société, tels que l'environnement, les conditions de travail et la protection des consommateurs. Des considérations microéconomiques strictes ne peuvent pas toujours garantir une prise en compte suffisante de ces aspects. Il est essentiel que les autorités qui seront responsables à l'avenir de la fourniture des services disposent d'une certaine latitude pour agir en matière de qualité des services à l'intérieur d'un cadre général donné. Ce sont les personnes qui travaillent quotidiennement à la fourniture des services qui trouvent des idées pour améliorer la façon dont ces tâches sont assurées. La notion de qualité évoque la nécessité que tout service public soit doté d'une charte, d'un code, d'un règlement, peu importe l'appellation, qui soit en mesure de définir les droits des usagers, en termes de prestations à fournir, d'importance et de quantité des prestations, de contrôles de la qualité, de réclamations, d'information, etc. Il faudra garantir une participation active des usagers à la définition d'une meilleure qualité des services, en recourant également aux instruments permettant d'évaluer la satisfaction des consommateurs »⁶¹.

En ce qui concerne les garanties légales de qualité dont disposent les usagers, on peut mentionner en particulier l'obligation de leur fournir une information adéquate sur la palette des services offerts et la publication des normes de qualité du service (voir les dispositions des directives réglementant les services universels, y compris pour le type d'information).

La question de savoir si « un haut niveau de qualité » exige nécessairement une « qualité égale » peut également être soulevée. Dans le domaine postal, il a été considéré que « si du point de vue opérationnel il est inévitable que la qualité du service dans les zones rurales soit inférieure à celle dans les zones urbaines, il est important d'assurer que les zones – ou même les régions - rurales ne souffrent pas excessivement d'une qualité faible. Dans un tel cas, cela aurait un effet de marginalisation »⁶². Une récente étude CIRIEC⁶³ montre que « pour la plupart des secteurs, la fourniture et la qualité des SI(E)G en Europe présente l'écart le plus marqué dans l'UE-12 et dans les régions rurales et périphériques ». Dans toutes les circonstances, l'évaluation de la qualité est un mécanisme indispensable pour améliorer la performance des services et la Commission européenne a conduit entre 2001 et 2007 plusieurs évaluations de la performance des SIEG⁶⁴.

Un « haut niveau de qualité » n'est pas une valeur absolue mais dépend de conditions techniques et économiques ainsi que des besoins des usagers et de leurs évolutions. Par ailleurs, cette valeur est liée à d'autres valeurs, telle que l'accessibilité ; par conséquent, des choix et des arbitrages doivent être réalisés, en particulier entre la qualité et les coûts. A cette fin, l'organisation systématique de moyens permettant à tous les usagers d'exprimer leurs attentes et besoins et, sur ces bases, des débats publics pour clarifier les problèmes, préciser les choix et arbitrages, constitue un pré-requis.

Une des enjeux de la définition du contenu de ce qui constitue le haut niveau de qualité des services est relatif à la distinction entre le niveau « normal », « bas » et « haut » de qualité. Dans un arrêt⁶⁵ concernant la protection de l'environnement, la Cour a statué que s'agissant du « niveau élevé » il ne devait pas nécessairement s'agir du niveau le plus élevé techniquement possible, les Etats pouvant adopter des mesures plus contraignantes. La jurisprudence en matière de protection des consommateurs semble également être particulièrement importante.

⁵⁹ COM(93)274, *loc. cit.*

⁶⁰ Pour d'autres aspects dans le contexte du marché postal finlandais, voir Pertti Jokivuori, "Practical case study: Industrial relations in the postal sector in Finland – 'Plav or pay' mechanism". CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_13_jokivuori_pertti.pdf.

⁶¹ Avis du Comité des régions sur le « Livre vert sur les services d'intérêt général en Europe » (2004/C 73/02), J.O. n° C 73 du 23.3.2004 p. 7-14.

⁶² COM(91)476, *loc. cit.*

⁶³ CIRIEC International, *Relations entre fonds structurels, la prestation de services d'intérêt (économiques) général et le potentiel de prestation transfrontalière de services*, étude pour le Parlement européen, Octobre 2010, p. 59.

⁶⁴ Après la publication en 2001 du premier rapport d'évaluation transverse des SIEG, la Commission européenne a élaboré en 2002 une méthodologie d'évaluation horizontale des SIEG [COM(2002)331], puis a commandé un rapport sur ce sujet en 2007 (Van Dijk Management Consultants, "Evaluation of the Methodology Used to Assess the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interests (SGEI). Final Report", Brussels, 31 October 2007). Les trois premières évaluations ont été publiées entre 2004 et 2007 (Horizontal Evaluation of the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interest, SEC(2004) 866 du 23 juin 2004, SEC(2005) 1781 du 20 décembre 2005, et SEC(2007)1024 du 12 juillet 2007). Aucun autre rapport n'a été publié depuis 2007.

⁶⁵ C.J.C.E., 14 juillet 1998, *Safety Hi-Tech c/S et T.*, C-284/95, EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, June 2006, pp. 315, 316. http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf

Le besoin des normes de qualité spécifiques pour certaines catégories d'usagers est également en jeu. Dans le secteur des télécommunications, la Directive service universel 2002/22/CE permet aux régulateurs nationaux de développer des normes de performance et des indicateurs pertinents pour les personnes handicapées (Article 11).

En vertu du règlement 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, les opérateurs ferroviaires qui y sont soumis sont tenus de publier sur une base annuelle un rapport sur la qualité des services fournis et *en particulier sur la ponctualité* des services de transport de voyageurs. Dans son 3^{ème} rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire [COM(2012)459] la Commission remarque que « la qualité des services ferroviaires de *fret* dans l'Union Européenne reste difficile à mesurer dans la mesure où les indicateurs font généralement défaut ». Cependant, la qualité des services de voyageurs n'est pas visée – Y a-t-il de telles analyses ? Quels sont les indicateurs utilisés ? Faudrait-il prévoir d'autres exigences au-delà la ponctualité ? La Commission a conduit une enquête Eurobaromètre⁶⁶ visant la sécurité à bord des trains, le temps de parcours prévu et le confort des voitures, la propreté et l'entretien des trains, leur ponctualité, la qualité des informations fournies, notamment en cas de retard, la qualité des installations, la propreté et l'entretien des gares et des parkings, la facilité d'achat des billets, l'information et la sécurité.

La définition des indicateurs de qualité, adaptés à chaque secteur concerné⁶⁷, est un moyen pour assurer le suivi des évolutions et la promotion des services de haute qualité. Cependant, comme la qualité dépend des besoins et de la diversité des situations, ces indicateurs ne devraient pas viser à établir des comparaisons ou des classements entre opérateurs et pays. En même temps, l'établissement de tels indicateurs pouvait avoir des effets pervers, en créant des incitations à atteindre de bons résultats pour ces indicateurs tout en ignorant d'autres aspects, qui ne sont couverts par eux.

2.2. Un haut niveau de sécurité-sûreté

En général, le concept de sécurité implique de se prémunir contre les dangers, contre les risques ; son contenu est donc très large, ce qui pose la question de savoir comment définir la sécurité des SIEG, leur « haut niveau » de sécurité.

Les dispositions actuelles des traités distinguent entre « sécurité » et « sûreté ». C'est au moins le cas dans la version anglaise des traités alors que dans d'autres versions linguistiques (français, par exemple) un seul mot (« sécurité ») traduit parfois les deux concepts anglais (« security » et « safety »).

Selon le « *Oxford dictionary of English* », « *safety* » fait référence à la condition d'être protégé contre ou ce qui peut représenter un danger, un risque, une lésion, alors que « *security* » fait référence à l'état d'être au dehors du danger ou de la menace⁶⁸

Selon le **Dictionnaire Larousse**, la « sûreté » représente l'état de quelqu'un ou de quelque chose, qui est à l'abri, n'a rien à craindre, alors que la « sécurité » représente la situation dans laquelle quelqu'un, quelque chose n'est exposé à aucun danger, à aucun risque, en particulier d'agression physique, d'accidents, de vol, de détérioration.

En dépit de la coexistence de deux notions – sûreté et sécurité – dans les traités européens successifs, leurs différentes caractéristiques ne sont pas définies. Il a été considéré que les différences entre ces concepts ne sont pas si évidentes, et qu'il serait même compliqué de les distinguer ou qu'« il ne serait même pas nécessaire de les distinguer »⁶⁹. D'autres considèrent qu'ils se chevauchent⁷⁰, ou que « dans beaucoup de cas la division entre sécurité et sûreté est floue voire non existante » (par exemple, dans les centrales électriques et dans le milieu maritime) et ils remarquent que « beaucoup de parties prenantes ne les distinguent pas sur un plan opérationnel⁷¹. En relation avec les menaces concernant l'environnement maritime, certains analystes ont récemment montré que celles-ci sont « principalement de deux catégories : *risques et menaces concernant la sûreté* (qui peuvent avoir des conséquences

⁶⁶ Flash Eurobarometer 326, Survey on passengers' satisfaction with rail services, June 2011.

⁶⁷ Pour une étude concernant les services de santé, voir Susan Burnett, "Managing Quality in healthcare: The challenges for hospitals in Europe". CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012 http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_05_burnett_susan.pdf.

⁶⁸ Traduction des auteurs.

⁶⁹ Eirik Albrechtsen, « Security vs safety », August 2003, available on <http://www.iot.ntnu.no/users/albrecht/rapporter/notat%20safety%20v%20security.pdf>. En même temps, l'auteur montre que « la sûreté représente la protection contre les *risques (hazards)*, alors que la sécurité représente la protection contre les *menaces (threats)* » ; « la dimension incertaine des menaces est beaucoup plus présente dans le domaine de la sécurité que dans celui de la sûreté » ; « le domaine de la sécurité est plus réglementé que le domaine de la sûreté, ainsi que plus affecté par la société » ; « la sécurité est pertinente pour une large palette, si pas pour tout, ... » [n.n. traduction par les auteurs]. En ce qui concerne le concept de « sécurité/security », un document de travail récent de la Commission observe qu'« il n'est pas un concept stable. Il varie avec les changements dans la perception d nouvelles menaces ». SWD(2012) 233, Security Industrial Policy, p. 8. Ce document relatif au premier plan d'action de la Commission sur la sécurité industrielle prévoit aussi, dans l'Annexe III, une classification de ce secteur dans l'UE.

⁷⁰ ESRIF (European Security Research & Innovation Forum) Final Report, December 2009, p. 82, disponible sur http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrif_final_report_en.pdf.

⁷¹ *Idem*, p. 84.

environnementales et socio-économiques dramatiques), et *risques et menaces concernant la sécurité* (activité illégales : trafic des êtres humains et des drogues, migration illégale, terrorisme, piraterie, etc.)⁷².

Plusieurs dispositions du traité de Rome de 1957 font référence aux questions de la « sécurité » : « sécurité publique » (en tant que raison justifiant des restrictions aux importations, exportations ou de transit, des limitations à la libre circulation des travailleurs, des régimes spéciaux pour les ressortissants étrangers), la sécurité des Etats membres et la sécurité internationale. Le concept de « sécurité » (au sens de *safety* dans la version anglaise) apparaissait seulement dans le traité EURATOM en tant que fondement des actions de l'UE concernant la sécurité nucléaire (*nuclear safety*), la protection contre les radiations et la gestion sûre des déchets radioactive et du combustible usé. Conformément au traité, les conditions de sûreté (au sens de *safety* dans la version anglaise) à créer sont nécessaires pour écarter « les périls pour la vie et la santé des populations » (Préambule). On trouve ici la seule disposition dans le droit primaire qui met en relation le concept de sécurité (au sens de *safety* dans la version anglaise) avec les « risques ».

Dans le traité CEE, le concept de sécurité (au sens de *safety* dans la version anglaise) est apparu en 1986, quand l'Acte unique européen a complété le traité avec les dispositions de l'article 100a, sous la responsabilité de la Commission, concernant un haut niveau de protection de la santé⁷³, la sécurité (*safety*), la protection de l'environnement et la protection des consommateurs, des mesures pour le rapprochement des dispositions adoptées par les Etats membres qui ont comme objectif l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et l'article 118a (sécurité des travailleurs ou employés) s'adressant aux Etats membres.

Selon la **jurisprudence**⁷⁴, l'article 100 A, paragraphe 1 du traité habilite le Conseil à prendre des mesures qui ont pour objet « l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ». Étant donné qu'« il est possible que dans certains domaines, et notamment celui de la sécurité des produits, le rapprochement des seules règles générales ne suffise pas à assurer l'unité du marché ». « la notion de 'mesures relatives au rapprochement' doit s'interpréter comme englobant le pouvoir du Conseil de prescrire les mesures relatives à un produit ou à une catégorie de produits déterminés et, le cas échéant, des mesures individuelles concernant ces produits ».

Le traité de Maastricht réaffirme l'« objectif de faciliter la libre circulation des personnes, tout en assurant la **sûreté** [*safety* dans la version anglaise du traité alors que dans le Protocole 26 du traité de Lisbonne *safety* est traduit par le terme français *sécurité* ; en fait, c'est seulement dans le préambule du TUE telle qu'amendé par le traité de Lisbonne que la distinction « sûreté » - « sécurité » est maintenue et c'est ici la seule mention à la « sûreté » dans la version française du traité] et la sécurité de leurs peuples, en insérant des dispositions sur la justice et les affaires intérieures dans le présent traité ». Dans le domaine des transports, l'article 75 est modifié et devient la base légale pour le Conseil pour adopter « des mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports » [alinéa 1 c)]. Le traité de Maastricht introduit également un Titre (XI) dédié à la protection des consommateurs qui, avec pour objectif la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs, a donné au Conseil la base légale pour des actions spécifiques qui appuient et complètent la politique menée par les États membres en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate [Article 129a §1 (b)]. Ces actions « ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes », compatibles avec le traité et notifiées à la Commission [Article 129a §3].

Le traité d'Amsterdam reconnaît, dans le cadre des dispositions sur la police et la coopération judiciaire en matière pénale l'objectif de l'Union « d'offrir aux citoyens un **niveau élevé de protection** [« *a high level of safety* » dans la version anglaise] dans un **espace** de liberté, **de sécurité** et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes ».

Le traité de Lisbonne, au delà de quelques modifications des textes antérieurs, apporte deux nouvelles dispositions. D'un part, « les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité » sont reconnus comme étant objet des compétences partagées entre l'Union et les Etats membres [Article 4§2 (k)]. D'autre part, le Protocole 26 introduit dans le droit primaire « un haut niveau de sécurité (*safety*) » comme l'une des valeurs communes des SIEG. Enfin, le traité de Lisbonne introduit la politique énergétique dans le droit primaire de l'Union et prévoit que la sécurité d'approvisionnement est l'un des objectifs de cette politique [Article 194 (1) b)]. Cependant, des obligations de sécurité et de sûreté avaient déjà été prévues dans le droit dérivé⁷⁵.

⁷² *Idem*, p. 9.

⁷³ Voir également les conditions prévues dans l'article 129§1 selon lequel les exigences de protection environnementale représentent un composante des autres politiques de la Communauté.

⁷⁴ Arrêt du 9 août 1994, C-359/92, Allemagne/Conseil.

⁷⁵ Directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures.

Le Livre vert sur les SIG [COM(2003)270] utilisait de manière distincte « sûreté » et « sécurité », qui constituent « des principes essentiels du modèle de société européen », faisant référence « à un ensemble commun d'objectifs existant dans presque tous les États membres », en règle générale poursuivis en Europe « au moyen de services d'intérêt général » et le plus souvent « réalisés sous l'égide de l'Etat et sans toujours viser des fins commerciales ».

L'article 6 de la Charte des droits fondamentaux prévoit un droit à la sûreté : « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté ». Mais le sens et le champ de ce droit n'a pas encore été défini dans la jurisprudence de l'Union alors que la Cour européenne des droits de l'homme « n'a jamais attribué dans le cadre de l'article 5 de la CEDH une signification indépendante au-delà de la liberté personnelle au droit à la sûreté personnelle »⁷⁶.

2.2.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens

Dans le domaine des SIG la sécurité recouvre des aspects divers : la sécurité physique (pour les utilisateurs et les personnes intervenant dans la production et la fourniture de ces services), y compris la sécurité et la fiabilité des réseaux et des matériels, du système, la sécurité de la fourniture et la sécurité d'approvisionnement. Il est également considéré que les produits sûrs ne devraient pas présenter plus que le risque minimum conformément à leur usage normal ou aux conditions prévisibles⁷⁷.

Les textes européens font référence, par exemple, à un « service sûr et fiable », ou aux « services continus et fiables, y compris une protection contre l'interruption des services » [COM(2003)270], à la « régularité » du service comme aspect de sécurité (voir article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72/CE sur le marché intérieur de l'électricité).

Pour le **Comité des Régions**, « dans le concept de sécurité, il faut inclure le critère relatif à la prévention des risques, et notamment à la réduction du risque d'événements explosifs ». Selon le Comité, garantir un degré élevé de sécurité en matière de fourniture de services « signifie que le fournisseur est tenu de garantir la fourniture continue et ininterrompue du service »⁷⁸.

Existe ici un conflit potentiel avec un autre droit fondamental, le droit de grève (Article 28 de la Charte des droits fondamentaux), qui affecte la continuité des services. Un principe ne saurait prévaloir sur l'autre, ce qui implique des formes de conciliation et d'arbitrage, qui aujourd'hui relèvent des législations nationales des Etats membres.

La sûreté/sécurité du service peut être évaluée non seulement en relation avec ses différents usagers (potentiels)⁷⁹ mais aussi par rapport aux producteurs et fournisseurs. Ainsi, pour le CESE, « la protection des travailleurs [est] étroitement liée à l'intérêt public ».⁸⁰

Les compétences de définition de la sécurité des SIEG sont partagées entre l'Union et ses Etats membres. Si l'essentiel de ces compétences restent du ressort des Etats, l'Union intervient lorsque de problèmes globaux se posent comme, par exemple, la sécurité des centrales nucléaires après Fukushima⁸¹. En ce qui concerne la politique de sécurité, elle demeure largement une prérogative nationale, les Etats membres ayant délégué des aspects limités de compétence aux entités supra-nationales.⁸²

Ainsi, dans le domaine des transports, l'article 91 TFUE (ex Article 71 TEC) confère clairement (depuis le traité de Maastricht) au législateur européen (maintenant le Parlement européen et le Conseil) la compétence d'adopter « les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports »⁸³.

⁷⁶ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, June 2006, p. 68. http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf

⁷⁷ Eurostat, *Consumers in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, p. 113.

⁷⁸ Avis du Comité des régions sur le « Livre vert sur les services d'intérêt général en Europe » (2004/C 73/02), J.O. n° C 73 du 23.3.2004 p. 7-14.

⁷⁹ Pour une enquête européenne sur la perception des consommateurs concernant la sécurité des SIG dans l'UE-25, voir Commission européenne, Special Eurobarometer 219 – “Consumers’ opinions on services of general interest”, novembre 2004.

⁸⁰ Comité économique et social européen, avis d'initiative sur "Les services d'intérêt général" (CES/99/91) du 18 novembre 1999.

⁸¹ Voir les tests de stress développés récemment par la Commission européenne, ses initiatives, rapports, etc.

⁸² SWD(2012) 233, p. 2

⁸³ “Selon le texte initial de l'article 75 du traité CEE applicable avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, du traité sur l'Union européenne et du traité d'Amsterdam (à la suite duquel il est devenu, après modification, article 71 CE), le Conseil pouvait adopter, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et du Parlement européen, des mesures concernant les « règles communes applicables aux transports internationaux » et les “conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre », ainsi que, en vertu du paragraphe 1, sous c), dudit article, « toutes autres dispositions utiles ». Un tel libellé permettait au Conseil d'établir aussi des dispositions de nature sociale ou, du moins, liées à la sécurité publique dans le secteur des transports, afin de réaliser les objectifs du traité CEE – rappelées par ce même article 75 – conformément à des principes de portée générale qui ressortaient, entre autres, de ce qui était alors l'article 118 du traité CEE (devenu, après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, article 118 du traité CE avant d'être inséré, à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, dans les articles 136 CE à 143 CE). Cette possibilité, déjà implicite, a été expressément reconnue dans le texte de l'article 75, paragraphe 1, sous c), du traité CE introduit par le traité sur l'Union européenne, selon lequel le Conseil pouvait adopter « les mesures permettant d'améliorer la sécurité

Sur cette base, un cadre législatif européen important a été adopté dans tous les secteurs des transports, en particulier le « Règlement sur la sécurité de l'aviation civile » (Règlement 300/2008/CE), mais également pour la sécurité routière, maritime et ferroviaire.

Sécurité ferroviaire – une approche commune

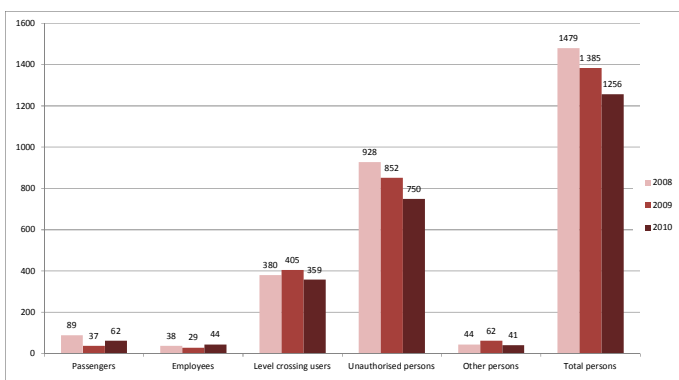
Dans ce domaine, des exigences de sécurité ont été adoptées dès 1990 et la Directive relative à la sécurité ferroviaire (2004/49/CE) a introduit les premiers objectifs de sécurité communs (OSC), méthodes de sécurité communes (MSC), indicateurs de sécurité communs (ISC) et des exigences communes pour les certificats de sécurité, ainsi que des dispositions concernant le remplacement progressif des règles nationales de sécurité. L'Agence européenne ferroviaire, établie en 2004, publie des rapports annuels sur la performance de la sécurité ferroviaire dans l'Union européenne⁸⁴.

En même temps, la Directive permet aux Etats membres, en conformité avec le principe de subsidiarité, d'exclure de son champ d'application les systèmes ferroviaires locaux (métro, tramway, autres systèmes ferroviaires légers) et les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de services de transport de passagers locaux, urbains ou suburbains, ainsi que les entreprises ferroviaires opérant exclusivement sur ces réseaux.

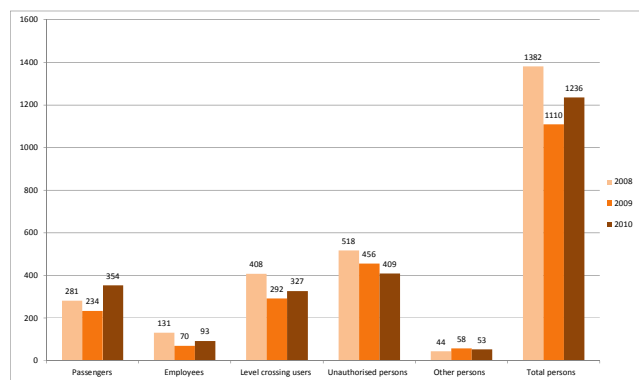
Tel qu'énoncé par l'article 7 de la Directive, les **objectifs de sécurité communs** définissent les niveaux de sécurité minimums qui doivent être atteints dans chaque Etat membre, exprimés sous forme de critères d'acceptation des « risques individuels » (passagers, personnes, y compris le personnel des contractants, les utilisateurs des passages à niveau, les personnes non autorisées se trouvant sur les installations ferroviaires) et des « risques pour la société ».

Les **indicateurs communs de sécurité** sont établis dans l'Annexe I de la Directive et ils sont relatifs aux accidents, aux biens dangereux, aux suicides, aux responsables d'accidents, à la sécurité technique de l'infrastructure et à sa mise en œuvre, à la gestion de la sécurité.

Reported number of fatalities per victim type 2008, 2009 and 2010



Reported number of serious accidents per victim category 2008, 2009 and 2010



Source: SWD(2012) 246, p. 62, 63 ; European Railway Agency, *The railway safety performance in the European Union*.

Cependant, l'action de l'UE dans le domaine de la sécurité va au-delà des secteurs pour lesquels des compétences spécifiques visant la sécurité sont reconnues dans les traités.

La sécurité dans le droit secondaire

La Directive 2002/22/CE (Directive service universel – communications électroniques) a introduit le numéro d'appel d'urgence unique européen « 112 », disponible gratuitement, y compris à partir des postes téléphoniques payants publics, et une obligation pour les Etats membres de réserver les numéros harmonisés « 116 » pour des services à but social, y compris le numéro d'urgence pour « Enfants disparus » (116000) et d'assurer la disponibilité sur leur territoire ainsi que de fournir une information adéquate au public sur l'existence et l'utilisation de tels services fournis par ces numéros d'urgence.

Dans le domaine de la **société de l'information et des médias**, la Directive 2010/13/UE (Directive sur les services de médias audiovisuels) interdisent l'inclusion de contenus nocifs dans tout programme, qui pourraient nuire au bien-être et à la sûreté des enfants.

Dans le **secteur postal**, « la sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses » est « une exigence essentielle », c'est-à-dire une « raison générale de nature non économique qui peut amener un Etat membre à imposer des conditions pour la prestation des services postaux » (Article 2 Directive 97/67/CE).

des transports ». Conclusions de l'avocat général présentées le 21 septembre 2000 dans le cas C-297/99, Skills Motor Coaches et autres.

⁸⁴ <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/SafetyReport2012.pdf>.

Dans les secteurs **énergétiques**, dans le cadre d'obligations de service public, la sécurité/sûreté énergétique suppose la disponibilité de la ressource et une fourniture continue/régulière à un prix raisonnable ; d'autres missions de sécurité concernent des investissements et coopérations entre les Etats membres pour satisfaire des besoins énergétiques. En ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement⁸⁵, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne elle est devenue l'un des objectifs de la politique énergétique de l'Union [Article 194(1)b)]. Dans ce secteur, la sécurité/sûreté vise aussi les usagers, les infrastructures (par exemple, la sécurité des centrales énergétiques), et le personnel⁸⁶.

Dans le secteur de **l'eau**, la Directive cadre (2000/60/CE, telle que modifiée) établit des normes de qualité environnementale et une série de facteurs de sûreté devant être établis par les Etats membres. La Directive 98/83/CE (qui abroge la Directive 80/778/CE) relative à l'eau destinée à la consommation humaine fixe un niveau minimum de 41 paramètres (microbiologiques, chimiques, indicateurs et de radioactivité - Annexe I) pour des micro-organismes, parasites et toute autre substance « pour garantir que les eaux destinées à la consommation humaine peuvent être consommées sans danger pendant toute une vie et qu'elles offrent donc un degré élevé de protection sanitaire » (considérant 13). Pour les eaux fournies par un réseau de distribution, les valeurs paramétriques doivent être respectées « à la sortie des robinets des locaux ou d'un établissement, qui sont normalement utilisés pour la consommation humaine » [Article 6, alinéa 1 (a)]. Lorsqu'il y a un risque que les eaux ne respectent pas les valeurs paramétrées, les Etats membres veillent néanmoins à ce que des mesures appropriées soient prises pour réduire ou éliminer de tels risques (conseil, traitement technique, information des consommateurs et leur conseil au sujet d'éventuelles mesures correctives supplémentaires) [Article 6, alinéa 3].

Parfois, des raisons de sécurité peuvent justifier des dérogations à un régime normal de fourniture d'un SIEG. Par exemple, dans le secteur postal où les autorités nationales de régulation peuvent octroyer des exceptions à la fréquence garantie de collecte pour des raisons de sûreté/sécurité⁸⁷.

Dans certains secteurs, les enjeux transfrontaliers de sécurité sont plus évidents et ont justifié la création d'Agences européennes de sécurité : dans les sous-secteurs de transport (Agence européenne de sécurité maritime; Agence européenne de la sécurité aérienne - EASA; Agence européenne ferroviaire - ERA) mais aussi Autorité européenne de sécurité des aliments, Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Agence exécutive pour la santé et les consommateurs.

2.2.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu

Dans le cadre de son Livre vert sur les SIG [COM(2003)270], la Commission a rappelé sa « nouvelle approche », « une impulsion majeure » visant à « augmenter le niveau de sécurité et adopter une approche plus européenne dans certains domaines, notamment dans le transport et l'énergie », pour que plusieurs objectifs soient poursuivis « par l'Europe dans son ensemble » quand, par exemple, les problèmes dépassent les frontières nationales.

Quant à la nécessité d'une intervention réglementaire sur la sécurité des SIEG, la Commission européenne considère que « le développement du marché intérieur a entraîné une augmentation considérable du niveau de sécurité d'approvisionnement en produits et services, dans la mesure où les marchés concernés fonctionnent de façon concurrentielle. Cependant, pour certains services d'intérêt général, une intervention publique peut se révéler nécessaire pour améliorer la sécurité d'approvisionnement, notamment pour répondre au risque de sous investissement à long terme dans l'infrastructure et garantir la disponibilité d'une capacité suffisante » [COM(2003)270].

Assurer des garanties appropriées de sécurité des SIEG exige des connaissances et évaluations adéquates. Le plus souvent, la mesure de la sécurité est basée sur des données concernant les accidents, les catastrophes, les décès. Dans le secteur postal, le respect d'un tel principe pourrait être quantifié en fonction du nombre des cas de pertes, vols ou endommagements de la messagerie⁸⁸.

Un "haut niveau de sécurité" n'est pas une valeur absolue, mais dépend des conditions techniques et économiques ainsi que des besoins des usagers et de leurs évolutions. De plus, elle est liée d'autres valeurs, telle que le caractère abordable, ce qui conduit à des choix et arbitrages, en particulier entre la qualité et les coûts. A cette fin, l'organisation systématique des modalités permettant aux usagers d'exprimer leurs attentes et besoins et, sur cette base, des débats publics pour clarifier les problèmes et enjeux, préciser les choix et réaliser des arbitrages sont un pré requis.

⁸⁵ Voir Christian Cleutin. "The case of energy security". CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_06_cleutin_christian.pdf.

⁸⁶ Voir également la Directive 2011/70/CE établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs.

⁸⁷ Voir ERGP Report on the Quality of service and the end-user satisfaction, 24 November 2011, pp. 43, 44.

⁸⁸ COM(93)274, *loc. cit.*

Un « haut niveau de sécurité » ne recouvre pas les mêmes aspects selon les secteurs ou activités. Dans certains domaines, la sécurité est essentielle, vitale, comme pour l'eau⁸⁹, le transport ferroviaire ou aérien, l'énergie et les centrales nucléaires, les soins de santé⁹⁰, etc. La situation est différente pour les services postaux et les télécommunications.

Dans certains secteurs qui ont déjà fait l'objet de réglementations communautaires (par exemple la Directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinés à la consommation humaine), la Commission prépare des révisions.

La Commission avait également posé la question de savoir s'il ne serait pas utile « d'examiner s'il existe d'autres secteurs où la question de la sécurité d'approvisionnement doit être abordée de manière spécifique », comme c'est le cas dans le secteur énergétique [COM(2003)270]. De plus, les questions de sécurité/sûreté dépendent des spécificités de chaque secteur (par exemple, la protection de la vie privée dans le secteur postal et des télécommunications).

A la différence des autres valeurs, une sécurité « totale ou absolue » a été parfois demandée. Cela pourrait justifier la question de savoir si, dans le cas de cette valeur, un « haut niveau de sécurité » se définit en termes d'une sécurité/sûreté « totale ou absolue » ?

2.3. Un haut niveau quant au caractère abordable

L'« accessibilité financière » ou le « caractère abordable » est un sujet complexe et l'usage du terme peut être trompeur. De ce point de vue « l'essence du caractère abordable réside dans les ressources disponibles pour un achat » et il « n'a de sens que par rapport à un certain groupe qui reçoit certains produits ou services »⁹¹. Cependant, le non accès aux SIEG n'est pas toujours dû au caractère non-abordable, et peut également dépendre d'autres aspects. Dans les approches politiques et textes européens coexistent les deux approches du caractère abordable dans une dimension universelle ou limitée, concernant les populations ayant des bas revenus, vulnérables ou désavantagés.

L'exigence du caractère abordable des SIEG a été de manière permanente soulignée dans les politiques de libéralisation des SIEG conduites après l'Acte unique européen par l'Union européenne, comme étroitement liée à l'objectif de cohésion poursuivi par l'Union pour permettre l'accès aux SIEG quels que soient les revenus des bénéficiaires ou leur lieu de résidence, pour prévenir et lutter contre l'exclusion. Dans ce contexte, le « coût le plus bas » et les « services moins coûteux » sont conçus comme objectifs majeurs dans le cadre du projet de construction du Marché unique⁹². Le caractère abordable apparaît notamment comme un élément de définition du concept de « service universel ». Ainsi, les exigences de caractère abordable des SIEG sont apparues premièrement dans le droit dérivé des Communautés européennes, dans le cadre de la législation adoptée pour la réalisation du marché intérieur des télécommunications, des services postaux et de l'électricité, qui intègrent le caractère abordable dans les définitions communautaires du service universel. Dans le droit primaire de l'UE, la première référence au caractère abordable apparaît dans le Protocole 26 du traité de Lisbonne⁹³.

Le caractère abordable du service fourni fait aussi partie des éléments déterminants des performances des marchés, et, au regard de la législation sectorielle de l'Union européenne, le caractère abordable du service est l'un des éléments qui « peuvent servir de fondement à la définition d'une notion communautaire des services d'intérêt économique général », élément « caractérisant les valeurs et objectifs communautaires ». Les prix abordables sont également considérés comme des « éléments essentiels d'une politique des consommateurs dans le domaine des services d'intérêt économique général » [COM(2003)270].

2.3.1. Définitions actuelles dans les textes européens

Dans la législation européenne le caractère abordable apparaît comme une facette de l'accessibilité, de nature financière. Les termes utilisés peuvent être différents (on parle d'« accessibilité tarifaire » ou de services « financièrement accessibles », de prix abordables, etc.). Par exemple, dans le secteur postal, il a été considéré que le caractère abordable signifie que « chaque citoyen ou organisation de la Communauté

⁸⁹ Pour certains aspects concernant le contexte local de la municipalité de Bucarest, voir la présentation d'Epsică Chiru au CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_07_chiru_episca.pdf.

⁹⁰ Voir Susan Burnett, *loc. cit.*

⁹¹ Claire Milne, Towards defining and measuring affordability of utilities – a discussion paper, report for the Public Utilities Access Forum, 2004, http://www.antelope.org.uk/publications/PUAF_affordability_discussion_paper.pdf

⁹² Lignes directrices concernant l'application des règles de concurrence de la Communauté au secteur des télécommunications 1991.

⁹³ Cependant, depuis le traité de Rome (1957), les règles de concurrence et d'aides d'Etat statuent que « les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits » sont compatibles avec le marché intérieur [Article 107(2), a) TFUE].

devrait avoir accès à un service postal à un prix qu'il peut facilement payer pour ses principaux besoins postaux »⁹⁴.

Dans la **Directive concernant le réseau ouvert et le service universel** (Directive 98/10/CE), la couverture de service universel à un prix abordable a été accompagnée par une obligation géographique et sociale particulière de maintenir le caractère abordable de ces services « pour les utilisateurs des zones rurales ou des zones à coûts élevés, ainsi que pour les catégories d'utilisateurs vulnérables telles que les personnes âgées, les personnes handicapées ou les personnes ayant des besoins sociaux spécifiques ». A cette fin, les Etats membres devraient supprimer toute obligation entravant ou restreignant l'utilisation de schémas tarifaires spéciaux ou ciblés pour la fourniture des services et pouvaient, instaurer des systèmes de prix plafonds, de péréquation géographique ou autres mécanismes similaires, jusqu'à ce que la concurrence permette un contrôle effectif des prix [Article 3(1)].

La **Directive 2002/22/CE** dispose que « le caractère abordable du service téléphonique est lié à l'information que les utilisateurs reçoivent concernant les dépenses d'utilisation du téléphone ainsi que le coût relatif de l'utilisation du téléphone par rapport à d'autres services ; il est également lié à la capacité des consommateurs de maîtriser leurs dépenses. Le caractère abordable du service implique donc de conférer un certain pouvoir aux consommateurs par le truchement des obligations de service universel auxquelles sont soumises les entreprises désignées pour les assumer. Ces obligations portent sur la fourniture d'un niveau déterminé de facturation détaillée, la possibilité pour les consommateurs d'interdire de façon sélective certains appels (tels que les appels à tarif élevé pour des services à taux majoré), de maîtriser leurs dépenses grâce à des moyens de prépaiement et de décompter leurs frais de raccordement préalables » (considérant 15).

Dans le domaine des SSIG, le caractère abordable signifierait que « les services sociaux devraient être fournis à toutes les personnes qui en ont besoin (accès universel) soit gratuitement, soit à un prix abordable pour l'individu »⁹⁵.

Des mesures temporaires de protection de nature non financière ont été également envisagées pour faire en sorte que ceux pour lesquels le service n'a plus un caractère financièrement abordable puissent continuer y avoir accès. Ainsi, le droit de l'UE prévoit, en matière d'électricité et de gaz, pour les consommateurs vulnérables ayant des difficultés de paiement la continuité de la fourniture (non coupure) pendant une certaine période.

Il y a aussi des approches plus nuancées de l'abordabilité. La conférence intergouvernementale préparatoire au traité de Lisbonne, en 2007, a adopté le projet du Protocole⁹⁶ qui – dans la version française – utilisait le terme « accessibilité » comme synonyme du terme « affordability » de la version anglaise du projet de Protocole. Si dans la version française finale du Protocole ce terme a été remplacé par « caractère abordable » on pourrait questionner le sens des termes utilisés dans d'autres versions linguistiques du traité.

Alors que le droit européen a laissé au niveau national la définition précise de cette notion, plusieurs initiatives ont été développées au niveau de l'UE pour évaluer le caractère abordable des SIEG.

Ainsi, dans les documents de la Commission européenne, les indicateurs du caractère abordable pour les services d'intérêt économique général (télécommunications, électricité et gaz) avaient mesuré le pourcentage du revenu par habitant nécessaire pour se procurer un certain « panier » de services.⁹⁷ Dans la note méthodologique sur l'évaluation horizontale des SIEG [COM(2002)331], le caractère abordable est défini comme « le prix des services pour les consommateurs à bas/moyen revenu rapporté à celui des consommateurs disposant de différents niveaux de revenus ». Selon l'évaluation horizontale de la performance des industries de réseaux fournissant des SIEG réalisée par la Commission en 2004 [COM(2004)866], « les indicateurs du caractère abordable indiquent quelle partie de leur budget les ménages⁹⁸ doivent payer pour un ensemble de services d'intérêt général ; (...) [ils] montrent l'importance des tarifs spéciaux pour les groupes d'utilisateurs à bas revenus ou spéciaux ».

Calcul des indices de caractère abordable⁹⁹

Le caractère abordable est estimé en utilisant un index qui donne le pourcentage du revenu annuel qu'un usager doit payer pour bénéficier pendant un an de la fourniture forfaitaire d'un certain service.

En ce qui concerne les données sur les revenus, ont été utilisés les seuils de risque de pauvreté pour les ménages d'une personne. Le taux de risque de pauvreté est défini comme la part des personnes avec un revenu équivalent disponible sous le niveau de risque de pauvreté, établi à 60% du revenu médian national équivalent disponible (après des transferts sociaux). Ainsi, les indices correspondent au « consommateur à faible revenu ».

⁹⁴ COM(91)476, *loc. cit.*

⁹⁵ Voir A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010, *op. cit.*

⁹⁶ Voir la version française de la COM(2007)725 qui reproduit ce projet.

⁹⁷ European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Working document, Annex to the report on the functioning of product and capital markets – “Market performance of network industries providing services of general interest : a first horizontal assessment”, 7 December 2001.

⁹⁸ Pour des données sur les dépenses des ménages, voir

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Household_consumption_expenditure#Household_budget_survey

⁹⁹ European Commission, Annex to SEC(2005)1781, p. 29, Annex to SEC(2007) 1024, p. 66.

La disponibilité de données fiables étant très faible, l'index est plutôt une estimation approximative d'une tendance qu'une représentation de la réalité et ne prend pas en compte les changements dans la consommation.

La nécessité d'une intervention réglementaire est questionnée dans ce domaine également. De fait, selon la Commission européenne, « c'est en principe le marché qui doit déterminer le prix » ; « lorsque la concurrence est effective, les mécanismes du marché peuvent garantir la fourniture de services abordables offrant une qualité adéquate, ce qui réduit fortement la nécessité d'une intervention réglementaire » [COM(2003)270]. Il est ensuite souligné que « la création du marché intérieur a fortement¹⁰⁰ contribué à un gain d'efficacité, rendant un certain nombre de services d'intérêt général plus abordables » [COM(2004)374] (l'exemple des télécommunications est le plus souvent invoqué). Néanmoins, le Livre vert reconnaît que « le marché ne peut, dans le meilleur des cas, que proposer un prix fixé en fonction des coûts », ce qui pourrait ne pas garantir l'accès de tous au service à un prix abordable. Ainsi, il est admis que « lorsque c'est nécessaire pour atteindre cet objectif, des mesures de réglementation des prix sont appliquées par les autorités réglementaires » (en général, des prix maximums, ou des prix minimums, pour éviter tout comportement prédateur de la part des acteurs dominants [COM(2003)270]. Un rapport CIRIEC de 2004¹⁰¹ avait souligné que « les préférences du marché pour la tarification en recouvrement des coûts s'opposent à l'usage des subventions croisées dans le cadre d'une tarification solidaire » ; « les mouvements vers le recouvrement intégral des coûts et la réduction des subventions conduisent à la détérioration de la cohésion sociale et territoriale. Cela est renforcé par les constats dans le domaine du transport public local selon lesquels l'accessibilité pour les groupes défavorisés est davantage réussie par le caractère abordable général, les schémas ciblés étant moins efficaces ». Les évaluations conduites ont montré que, parmi les secteurs de SIEG libéralisés, des réductions importantes de prix ont été enregistrées seulement dans les télécommunications. Mais dans ce domaine, la Commission et le législateur européen ont été obligés d'intervenir fermement pour faire baisser les prix des communications électroniques mobiles intracommunautaires (*roaming*).

Plus généralement, il faut également noter que la baisse des prix n'implique pas nécessairement un accès abordable. Ainsi, les mesures réglementaires concernant les prix existent dans tous les Etats membres et pour la plupart des SIEG : plafonds tarifaires, prix maximaux, tarifs régulés ou spéciaux, différents selon les pays et secteurs.

2.3.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu

En Europe, deux conceptions du caractère abordable existent : une approche universelle et une conception limitée concernant seulement les populations avec des revenus faibles ou désavantagées.

Le caractère abordable n'est pas une valeur absolue. Il dépend des conditions techniques et économiques de chaque territoire. 20 ans après l'adoption de l'objectif du « marché intérieur », en dépit des initiatives de la politique de cohésion, de profondes disparités continuent à exister. Le caractère abordable dépend également des besoins et de leurs évolutions. Par exemple, même si le prix unitaire des communications électroniques a baissé de manière significative dans les 20 dernières années, le « budget de communication » des ménages ne baisse pas.

Il est donc nécessaire de mieux définir « le caractère abordable », de préciser ce qu'il représente dans le temps et l'espace, de déterminer les instruments de mesure, de préciser la mise en œuvre de cette « valeur commune » dans droit dérivé de l'UE et dans le droit national des Etats membres, d'identifier quels types d'initiatives pourrait ou devrait assumer l'UE pour assurer son respect et sa protection.

Le respect du caractère abordable nécessite un contrôle de l'accès, des prix, des interventions, y compris en faveur des personnes vulnérables ou en situation particulière. En fait, la réalisation du « caractère abordable universel » peut nécessiter de concevoir des régimes spéciaux pour les personnes ayant des bas revenus et des besoins spécifiques.

Electricité : la protection des consommateurs vulnérables¹⁰² (**Directive 2009/72 Règles communes pour le marché intérieur de l'électricité¹⁰³**)

Article 3. Obligations de service public et protection des consommateurs

¹⁰⁰ Trois ans plus tard, dans la communication de 2007, la Commission constatait que « l'expérience acquise montre que les marchés qui sont ouverts à la concurrence contribuent à améliorer ... le caractère abordable ... ». (COM 2007/725)

¹⁰¹ CIRIEC International, « La contribution des services d'intérêt général à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne », Rapport pour la Commission européenne, 2004, p. 63, 75.

¹⁰² La première mention de la vulnérabilité des consommateurs dans la législation européenne date de 2005, avec l'adoption de la Directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur. La Directive 2011/83/UE sur les droits des consommateurs ne contient pas de dispositions spécifique pour les consommateurs vulnérables mais fait référence à l'adoption d'une législation renforçant la protection. La proposition de Règlement relatif à un Programme "Consommateurs" pour la période 2014-2020 du 9 novembre 2011 mentionne également la prise en compte du problème/de la situation spécifique des consommateurs vulnérables.

¹⁰³ Dans le secteur du gaz naturel, voir les dispositions de l'article 3 de la Directive 2009/73/CE.

7. Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. Les États membres veillent à ce que les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés. En particulier, ils prennent des mesures pour protéger les clients finals dans les régions reculées. Ils garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne la transparence des termes et conditions des contrats, l'information générale et les mécanismes de règlement des litiges. Les États membres veillent à ce que le client éligible puisse effectivement changer aisément de fournisseur. En ce qui concerne au moins les clients résidentiels, ces mesures incluent celles figurant à l'annexe I (Mesures relatives à la protection des consommateurs)¹⁰⁴.

Le concept européen reste restreint: "energy poverty" concerne seulement les secteurs de l'électricité et du gaz alors que le concept plus large de "fuel poverty" recouvre l'ensemble des sources d'énergie (électricité, gaz naturel, gaz de pétrole liquéfié, pétrole, charbon, chauffage urbain et autres combustibles solides).

Si la pauvreté énergétique est présente dans tous les États membres, les réalités et les approches de ce phénomène sont très diverses. Au niveau national, des définitions semblent exister seulement au Royaume-Uni et Irlande (+10% du revenu des ménages pour les dépenses de chauffage → fuel poor households) et dans nombreux pays qui ne se sont pas dotés de définition officielle ou d'estimations, la problématique reste confuse et/ou non débattue.

Selon la Commission, la définition nationale des consommateurs vulnérables peut faire référence au concept de pauvreté énergétique à condition que celle-ci soit clairement identifiée. Également, tout mécanisme de protection des consommateurs vulnérables doit prendre en considération les autres mesures de politique sociale des États Membres. Si proposer une définition européenne de la pauvreté énergétique ou des consommateurs vulnérables n'est pas considéré une démarche appropriée en ce moment, la Commission encourage cependant d'autres mesures visant l'adoption par les États membres de solutions politiques à long-terme visant à remplacer les subventions directes par un soutien pour amélioration de la qualité énergétique des appartements/maisons, avec l'intégration des mesures d'efficacité énergétique dans les politiques sociales, et la reconsidération des prix réglementés, à cause de leur impact négatif sur l'accès au marché, l'investissement et pour inciter les consommateurs à réduire la consommation d'énergie. [SEC(2010)1407 Une politique énergétique pour les consommateurs].

Dans son Avis (exploratoire) sur la précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise énergétique du 14 juillet 2010, le Comité économique et social européen considère que « 1.2. La lutte contre la pauvreté énergétique est une nouvelle priorité sociale qu'il y a lieu d'aborder à tous niveaux. Il est important que l'UE établisse des orientations communes pour que tous les États membres avancent dans la même direction afin d'éradiquer ce phénomène. L'UE a consenti des efforts remarquables ces dernières années pour protéger les clients vulnérables. Néanmoins, de nombreux États membres n'ont toujours pas rempli leurs obligations au titre des mesures établies. L'UE doit donc continuer à agir dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, lorsque les États membres n'appliquent pas les mesures établies ». « 1.4 Le CESE suggère que l'UE adopte une définition commune à caractère général de la pauvreté énergétique qui puisse ensuite être adaptée par chaque État membre. » Selon le Comité, une option consisterait à définir la pauvreté énergétique comme: « la difficulté ou l'incapacité pour un ménage de maintenir son logement à une température adéquate ainsi que de disposer d'autres services énergétiques essentiels pour un prix raisonnable ».

Pour sa part, le Parlement européen, constate que globalement, la libéralisation n'a pas entraîné de baisse générale des prix, mais la difficulté ajoutée de devoir déterminer quel est le tarif qui s'adapte le mieux à leurs besoins, de changer de fournisseur et de comprendre le contenu de leurs factures. Selon le co-législateur européen, la législation européenne doit traiter le problème de la vulnérabilité du consommateur comme une tâche transversale, en tenant compte de la variété des besoins, des capacités et des situations des consommateurs. Le Rapport du 8 mai 2012 concernant une stratégie de renforcement des droits des consommateurs vulnérables propose également une approche européenne du concept de « consommateurs vulnérables » :

- tout consommateur, à un moment de sa vie, peut devenir vulnérable du fait de facteurs extérieurs et de ses interactions avec le marché ;

- la vulnérabilité a des causes endogènes et/ou exogènes : causes endogènes - temporaires ou permanentes liées à sa nature ou à sa condition physique ou psychique (infirmité mentale, physique ou psychologique, âge, crédulité, sexe, etc.), et causes exogènes – externes : manque de compréhension des informations qu'ils reçoivent ou des choix qui leur sont proposés (par exemple, pour les personnes socialement exclues ou n'ayant suivi aucune formation, la méconnaissance de la langue), le manque d'informations (générales ou propres à un secteur du marché), l'obligation d'utiliser de nouvelles technologies avec lesquelles il n'est pas familiarisé, mauvaise connaissance des systèmes de réclamation et d'indemnisation existants, situation sociale et financière vulnérable, manque d'accès à l'Internet, etc.

¹⁰⁴ Pour des études de cas Italie et Grèce voir Yannis Eustathopoulos, « Programme d'ajustement structurel & SIEG. Le cas de l'électricité en Grèce », http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_08_eustathopoulos_yannis.pdf et Mauro Brolis, « Lotta alla precarietà energetica. Misure e strumenti per garantire l'accessibilità ai servizi energetici », http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_09_brolis_mauro.pdf. CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012.

Dans le secteur énergétique, la Communication de la Commission européenne [COM(2012)663 *Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie*] du 15 novembre 2012 précise qu'« Il se peut que les prix finals de l'énergie pour les consommateurs continuent à augmenter au cours des prochaines années, avec des incidences négatives notamment pour les consommateurs faibles sur le plan économique. Ces derniers devraient donc être protégés de façon adéquate. Cependant, les subventions ou la réglementation visant à abaisser le prix global de l'énergie tendent à ne pas encourager un comportement économe en énergie, ne visent pas spécialement les personnes qui en ont le plus besoin et peuvent fausser la concurrence. Alors que l'aide financière aux consommateurs vulnérables peut s'inscrire dans le cadre de la politique sociale, l'aide aux améliorations de l'efficacité énergétique représente une forme d'assistance d'un bon rapport coût/efficacité ». La Commission européenne relève ici une conception limitée des obligations de service public concernant le caractère abordable, visant seulement les consommateurs « faibles » ou « vulnérables », alors que le Protocole n° 26 développe une approche universelle des valeurs et vise une « promotion de l'accès universel ».

La législation européenne n'établit pas les critères à utiliser pour déterminer si des prix sont abordables, laissant aux Etats membres la compétence et la responsabilité de vérifier le caractère abordable des prix. La Commission souligne que « les États membres doivent définir certains des critères à appliquer pour déterminer le caractère abordable d'un service » et « devront veiller à ce qu'il soit réellement offert en mettant sur pied un mécanisme de contrôle des prix (« plafonnement des prix », péréquation géographique) et/ou en accordant des subventions aux personnes concernées » [COM(2003)270]. Selon la Commission, ces critères « pourraient, par exemple, se rattacher au taux de pénétration ou aux prix d'un panier de services de base lié au revenu disponible de certaines catégories de clients » ; « l'accessibilité tarifaire est un critère qui tient compte principalement de la situation des clients ». Elle souligne également que « l'accessibilité tarifaire ne doit pas être confondue avec le principe de la tarification en fonction des coûts, auquel elle n'est pas nécessairement assimilable » et note que « dans certains cas, un service sera abordable s'il est proposé gratuitement à tout le monde ou à des groupes spécifiques de personnes »¹⁰⁵. Ainsi « un degré supérieur de solidarité est atteint si le service en cause est disponible gratuitement, car il n'existe alors aucun lien entre le coût de la prestation et le prix versé par l'utilisateur » (point 31, Conclusions de l'avocat général Poiares Maduro du 10 novembre 2005, C-205/03 P, FENIN/Commission). Effectivement, parfois, des régimes d'accès gratuit sont mis en œuvre, comme par exemple dans le domaine du transport public urbain - gratuité pour tous, gratuité pour certaines catégories d'âge ou sociales, ou dans des secteurs non-économiques (enseignement obligatoire, certains soins de santé).

La gratuité des transports urbains

En France, sur environ 290 autorités organisatrices de transport urbain, 23 réseaux – majoritairement de petite taille, représentant 2,5% des habitants urbains - ont fait le choix de la « gratuité » totale pour leurs habitants, avec des dépenses de transport supportés par les administrations, les entreprises et les collectivités locales¹⁰⁶.

En Estonie, un referendum local sur le transport public a été conduit en mars 2012 au niveau des résidents de la capitale Tallin ; 75,5% des participants se sont exprimés en faveur de la proposition ; les autorités locales du Tallin ont annoncé leur intention de fournir le transport public gratuit par bus et par tram à ses résidents à partir de 1^{er} janvier 2013¹⁰⁷. En Belgique, la ville de Hasselt a rendu gratuit son système de transport public par bus en janvier 2012. En Allemagne, la ville de Leipzig a été la première ville allemande proposant à ses résidents conducteurs d'automobile quatre jours de transport en avril 2012 (« *Down with the Petrol Price Insanity -- Time to Switch* »). Des jours gratuits de transport ont été récemment proposés à Riga les 23 et 24 juin 2012, jours fériés en Lettonie¹⁰⁸. Diverse autres collectivités locales en Europe offrent le transport gratuit à certaines catégories d'utilisateurs individuels, tels que les enfants et les personnes âgées.

Régulation des prix dans le transport ferroviaire des personnes

Actuellement, dans ce domaine, les obligations tarifaires représentent l'une des principales obligations de service public et incluent des réductions tarifaires pour certaines catégories d'utilisateurs. Une étude récente¹⁰⁹ montre qu'« en général, la marge de manœuvre est limitée en ce que les compagnies ferroviaires [*objet des obligations de service public*] ne peuvent pas augmenter les prix au-delà d'un certain niveau établi par les autorités ».

Dans certains secteurs, le caractère abordable est généralement représenté comme un tarif unique qui couvre l'ensemble du territoire concerné. En même temps, le service abordable ne suppose pas nécessairement un tarif/prix uniforme sur l'ensemble du territoire d'un pays/région et/ou leurs territoires

¹⁰⁵ « La notion d'accessibilité tarifaire a une portée plus limitée que la notion de « prix raisonnables » (...). Alors que l'accessibilité tarifaire est un critère qui tient compte principalement de la situation des clients, le principe de la « tarification raisonnable » suggère de tenir compte aussi d'autres éléments » (COM 2003/270).

Voir également la notion de « filet de sécurité » réitéré par la COM (2011) 900.

¹⁰⁶ Voir Stéphanie Lopes d'Azevedo, Florence Duiard, Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) et Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART), « Une décennie de tarification dans les réseaux de transport urbain », 1 juin 2012, http://www.utp.fr/images/stories/utp/publications/GART_UTP2012_Une_d_cennie_de_tarification_Rapport.pdf.

¹⁰⁷ <http://news.err.ee/society/e065014d-9d67-43a2-8f3a-f6cacb54cdae>.

¹⁰⁸ <http://www.liveriga.com/en/public-transportation-free-of-ch/what-s-on/stay>.

¹⁰⁹ Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), *Public Service Rail Transport in the European Union: An Overview*, Novembre 2011, disponible sur http://www.cer.be/media/2265_CER_Brochure_Public_Service_2011.pdf

transfrontaliers. Par exemple, la législation communautaire sur les services de télécommunications reconnaissait expressément en 1990 « que la fixation du niveau même des tarifs reste du ressort des législations nationales »¹¹⁰ ; quand la législation de l'UE est intervenue pour régler les tarifs pour les télécommunications en itinérance (*roaming*), elle a établi un niveau maximal¹¹¹.

De manière générale, il appartient aux autorités compétentes au plan national, régional et local de financer les services d'intérêt économique général (article 14 TFUE) ; cela implique la possibilité d'octroyer des subventions publiques afin d'assurer l'accomplissement des missions particulières d'intérêt général et l'accès aux SIEG, en respectant le principe de proportionnalité des subventions aux objectifs visés et dans le cadre des règles européennes des aides d'Etat. Plus généralement, il faut observer le principe de transparence de la gestion des fonds publics, mais également des procédures d'externalisation et de suivi de leur gestion.

Le **Comité des Régions** a exprimé sa conviction que « l'accès universel à des services d'intérêt général de grande qualité prestés à un prix raisonnable calculé sur la base des coûts de production constitue un élément essentiel de la cohésion économique, sociale et territoriale dans toute l'UE »¹¹². Selon le Comité, « Il est également nécessaire que les autorités aient la possibilité de fixer les prix sur la base d'un principe de solidarité uniforme de sorte qu'aucun citoyen, ou aussi peu de citoyens que possible, ne soient exclus de l'accès aux services pour des raisons économiques. Les autorités doivent également avoir la possibilité, pour chaque secteur, de procéder à une péréquation des coûts, afin de favoriser la cohésion régionale ou sociale »¹¹³.

Les fonds communautaires tels que les fonds structurels ou les programmes RTE, s'ils contribuent également au financement des SIEG, n'ont pas pour objectif « d'assurer la stabilité financière des services d'intérêt général » [COM(2011)598], mais leur impact sur le caractère abordable peut s'avérer important¹¹⁴.

Vers des prix/tarifs européens ? Les conditions financières pour accéder aux SIEG diffèrent largement dans les Etats membres de l'UE. Par exemple, en 2011, alors que le PIB par habitant se situait entre 45% et 274% de la moyenne UE¹¹⁵, les niveaux de prix d'énergie par rapport à la moyenne européenne allaient de 152% en Danemark à 54% en Roumanie (les prix d'énergie représentaient dans l'UE, en moyenne, 5% de la consommation finale des ménages) et pour les services de transport de 134% en Suède et Finlande à 46% en Bulgarie et Roumanie (les services de transport représentaient, en moyenne, 3% des dépenses de consommation finale)¹¹⁶. Ainsi, le taux de convergence des prix continue à être très faible et la crise semble encore accentuer les disparités existantes. Dans ce contexte, les politiques et la législation européennes sur les SIEG visent en particulier à établir des principes et règles harmonisés de fixation des prix, basées sur des critères objectifs qui soient, en règle générale, orientées sur les coûts¹¹⁷, « plus en rapport avec les coûts » (voir par exemple l'article 12 de la Directive 97/67/EC pour le service postal universel, le principe de recouvrement intégral des coûts dans le secteur de l'eau - Article 9 de la Directive-cadre de 2000), tout en assurant la prestation des SIEG à l'ensemble de la population. Si une compétence européenne est reconnue, il ne s'agit donc pas d'établir des prix européens mais des « prix abordables eu égard aux conditions spécifiques nationales » [COM(2011)900].

Le droit de l'UE prévoit également dans les obligations de service public le droit à une description transparente des tarifs, une publication appropriée, une tarification indépendante (par exemple pour les services à valeur ajoutée), l'accès et le caractère abordable pour les consommateurs vulnérables et handicapés. En se conformant aux exigences de non-discrimination, les tarifs apparaissent également comme une des garanties de l'égalité de traitement des usagers¹¹⁸.

¹¹⁰ Annexe II de la Directive 90/387/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunication.

¹¹¹ Règlement (UE) No 531/2012 du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union qui abroge le Règlement (CE) No 717/2007 et le Règlement (CE) No 544/2009.

¹¹² Avis du Comité des régions sur le Livre blanc sur les services d'intérêt général (2005/C 164/06), J.O. n° 164 du 5.7.2005, p. 53-58.

¹¹³ Avis du Comité des régions sur le « Livre vert sur les services d'intérêt général en Europe » (2004/C 73/02), J.O. n° C 73 du 23.3.2004 p. 7-14.

¹¹⁴ Voir en particulier les études CIRIEC International pour la Commission européenne et le Parlement européen.

¹¹⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-20062012-AP/EN/2-20062012-AP-EN.PDF

¹¹⁶ Eurostat, Barbara Kurkowiak, "Statistics in focus. 26/2012. Major dispersion in consumer prices across Europe", http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-026/EN/KS-SF-12-026-EN.PDF

¹¹⁷ "Toute taxe pour l'accès aux ressources ou services du réseau doit ... tenir compte également du principe du partage équitable du coût global des ressources utilisées de même que de la nécessité d'un taux de retour raisonnable par rapport aux investissements effectués". Annexe II de la Directive 90/387/CEE du 28 juin 1990 relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunication par la mise en oeuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunication.

¹¹⁸ « Les tarifs ... doivent garantir l'égalité de traitement » Annexe II de la Directive 90/387/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunication. Dans le domaine de l'électricité, le droit de l'UE établit le droit à une fourniture universelle d'électricité à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires.

Reste également à définir le sens à donner à l'exigence d'un « haut niveau » quant au caractère abordable des SIEG. Est-ce qu'il pourrait se définir exclusivement ou particulièrement par rapport à l'accès/non accès effectif aux SIEG ?

La perception individuelle des usagers en ce qui concerne le caractère abordable des SIEG est reflétée dans plusieurs enquêtes Eurobaromètre. Ainsi, conformément aux données de 2006¹¹⁹, en moyenne, 16% des personnes interrogées qui utilisent les services en question dans l'UE 25 considéraient les services de fourniture d'électricité comme étant non abordables (16% pour les services gaziers, 13% pour les services de téléphonie fixe, 13% pour les services ferroviaires entre villes/municipalités, 12% pour les services d'eau, 10% pour les services de transport dans les villes/municipalités, 6% pour les services postaux).

Le même prix a une valeur différente pour les ménages selon leurs niveaux de revenus. L'utilisation d'un service (fréquence d'usage, quantité, etc.) est également importante en termes de dépenses et de caractère abordable. La mesure du caractère abordable dépend également de l'évolution des standards de vie, des conditions naturelles de vie¹²⁰, de l'évolution des prix des matières premières, etc. Dans certains cas, les retards sur les factures des services peuvent également indiquer des problèmes quant au caractère abordable¹²¹. Et tous ces aspects doivent être abordés dans le contexte des différences entre pays, services¹²² et usagers.

Il est difficile de savoir si l'objectif du caractère abordable est atteint et il n'est pas clair si c'est une question importante dans tous les Etats membres et pour quels secteurs de SIEG, si c'est plutôt une évaluation subjective qu'objective et quels ont été les indicateurs utilisés. Comme le révèle la Commission européenne en relation avec l'objectif du caractère abordable dans le secteur postal¹²³, la mise en pratique de ce principe « devra faire l'objet d'une attention accrue de la part des Etats membres ; une conclusion similaire pourrait être déduite de ses évaluations horizontales des SIEG ».

Parmi les 27 Etats membres de l'Union, le Royaume Uni apparaît être celui qui a le système le plus développé de politiques publiques concernant le caractère abordable des services pour les personnes vulnérables, en particulier dans le domaine de l'énergie (*fuel poverty*). Dans ce secteur, depuis les années 1990, il a été considéré que ceux qui ont besoin de dépenser plus de 10% de leurs revenus pour atteindre certains niveaux de chaleur dans leurs maisons se trouvent en situation de pauvreté énergétique. Cette approche a été également utilisée par la Commission européenne dans des évaluations de l'Union. Au Royaume-Uni, la même approche a été avancée dans les années 2000 pour déterminer le niveau de « pauvreté en eau » (*water poverty*), défini comme la nécessité de dépenser plus de 3% du revenu pour les taxes sur l'eau et l'assainissement¹²⁴. En ce qui concerne les télécommunications, certains auteurs ont utilisé les critères suivants pour déterminer si un paquet tarifaire est abordable : s'il permet à un ménage du décile aux revenus les plus bas un service minimum (jusqu'aux 60 minutes de communications sortantes et 1GB de données téléchargées par mois) pour une dépense durable (jusqu'au 4% de revenus des ménages pour le téléphone seulement ou 6% pour la téléphonie et l'accès au haut débit) et si le paquet permet à un tel ménage de contrôler facilement ses dépenses de télécommunications¹²⁵.

Si par rapport à la diversité des situations nationales une définition légale du caractère abordable n'est pas encore possible au niveau de l'UE, serait-il nécessaire de consolider la portée de certaines obligations, par exemple pour interdire les frais exorbitants ?

Pourrait-on également interpréter cette valeur comme exigeant la fourniture des SIEG à un niveau de coûts abordable pour la collectivité ? Comment alors l'appliquer au financement de ces services ?

Pour la **CJUE** « la volonté d'assurer une maîtrise des coûts et d'éviter autant que possible tout gaspillage de ressources financières, techniques et humaines a été jugée comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une entrave à la libre prestation de services »¹²⁶.

¹¹⁹ Eurobarometer 65.3 - Consumers' opinions of services of general interest, European Commission, 2006.

¹²⁰ Par exemple, particulièrement dans les territoires du sud d'Europe, la climatisation peut également être prise en compte dans la définition des besoins énergétiques et de la « pauvreté énergétique ».

¹²¹ Pour une enquête au niveau de l'UE conduite en 2005, voir Eurostat, *Consumers in Europe. Facts and Figures on services of general interest*, 2007 Edition, Office for Official Publications of the European Commission, Luxembourg, 2007, p. 6, 7.

¹²² Dans certains secteurs, il peut être plus facilement de mesurer le caractère abordable que dans d'autres (transport, énergie, qui sont dépendants de l'évolution des prix de l'énergie).

¹²³ COM(2008)884 4ème Rapport sur l'application de la directive postale 97/67/CE modifiée par la directive 2002/39/CE et le document qui l'accompagne SEC 2008/3076.

¹²⁴ Martin Fitch and Howard Price, *Water Poverty in England and Wales*, CUCL/CIEH, July 2002, http://www.cieh.org/library/Knowledge/Environmental_protection/waterpoverty.pdf

¹²⁵ David Lewin and Claire Milne, Plum Consulting, "Are telecommunications services universally affordable across the EU?. An independent assessment for Vodafone", October 2010.

¹²⁶ Jurisprudence sur laquelle se fonde aussi la Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (considérant 12). Voir aussi, entre autres, l'affaire Smits et Peerboms, arrêt du 12 juillet 2001, C-157/99, point 79.

En effet, le nombre des infrastructures hospitalières, leur répartition géographique, leur aménagement et les équipements dont elles sont pourvues, ou encore la nature des services médicaux qu'elles sont à même d'offrir, doivent pouvoir faire l'objet d'une planification, laquelle, d'une part, répond, en règle générale, à l'objectif de garantir sur le territoire de l'État membre concerné une accessibilité suffisante et permanente à une gamme équilibrée de soins hospitaliers de qualité et, d'autre part, participe d'une volonté d'assurer une maîtrise des coûts et d'éviter, dans la mesure du possible, tout gaspillage de ressources financières, techniques et humaines (voir arrêts du 12 juillet 2001, Smits et Peerbooms, C-157/99, Rec. p. I-5473, points 76 à 80; du 13 mai 2003, Müller-Fauré et van Riet, C-385/99, Rec. p. I-4509, points 77 à 80, ainsi que Watts, précité, points 108 et 109).

62. Dans cette double perspective, l'exigence consistant à confier à un pharmacien de proximité la responsabilité de la totalité des tâches qui relèvent de l'approvisionnement en médicaments de l'hôpital concerné n'apparaît pas non plus comme une mesure qui va au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif poursuivi par la République fédérale d'Allemagne, à savoir atteindre un niveau élevé de protection de la santé publique »¹²⁷.

107. S'agissant des prestations médicales dispensées dans un établissement hospitalier, la Cour a déjà exprimé, aux points 76 à 80 de l'arrêt Smits et Peerbooms, précité, les considérations suivantes.

108. Il est notoire que le nombre des infrastructures hospitalières, leur répartition géographique, leur aménagement et les équipements dont elles sont pourvues, ou encore la nature des services médicaux qu'elles sont à même d'offrir, doivent pouvoir faire l'objet d'une planification, laquelle répond, en règle générale, à diverses préoccupations.

109. D'une part, cette planification poursuit l'objectif de garantir sur le territoire de l'État concerné une accessibilité suffisante et permanente à une gamme équilibrée de soins hospitaliers de qualité. D'autre part, elle participe d'une volonté d'assurer une maîtrise des coûts et d'éviter, dans la mesure du possible, tout gaspillage de ressources financières, techniques et humaines. Un tel gaspillage s'avérerait en effet d'autant plus dommageable qu'il est constant que le secteur des soins hospitaliers engendre des coûts considérables et doit répondre à des besoins croissants, tandis que les ressources financières pouvant être consacrées aux soins de santé ne sont, quel que soit le mode de financement utilisé, pas illimitées.

110. Dans cette double perspective, l'exigence consistant à soumettre à une autorisation préalable la prise en charge financière par le système national de soins hospitaliers envisagés dans un autre État membre apparaît comme une mesure tout à la fois nécessaire et raisonnable¹²⁸.

2.4. Égalité de traitement

Les premières trois valeurs visent « un haut niveau » de ... ; ils ont donc une nature relative ; la quatrième, l'« égalité de traitement », est une valeur absolue, qui n'admet ni limites, ni relativisme, ni exceptions.

L'égalité est l'un des principes constitutionnels de nombreux États membres de l'Union. Si dans certains pays elle a été conçue à l'origine comme garantissant aux usagers « l'égalité dans l'accès et dans la fourniture du service » et interdisant « théoriquement toute discrimination », dans les États qui ont privilégié l'universalité du service (l'Allemagne et les pays du Nord), l'obligation de fourniture universelle de certains services peut se traduire par la mise en place de discriminations positives¹²⁹. Cette approche apparaît dans l'ordre juridique des autres États membres, y compris par la transposition du droit communautaire.

Dans sa première communication sur les SIG [COM(1996)443] la Commission soulignait que les SIG, en général, et le service universel contribuent à la réalisation de l'égalité de traitement, objectif fondamental de la Communauté européenne. Quant aux droits définis en faveur des utilisateurs et des consommateurs en matière de service d'intérêt général, ils « pourraient reposer sur les principes (...) (d')égalité d'accès et de traitement des utilisateurs et des consommateurs en matière d'utilisation de services transfrontaliers dans les États membres » [COM(2003)270].

Dès 1957, le traité établissant la Communauté économique européenne a conféré à la Communauté l'objectif d'améliorer le niveau de vie et d'éliminer les discriminations sur la base de la nationalité entre les citoyens des États membres. Il consacre des droits nouveaux, tels que l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes au travail et pour les migrants¹³⁰. On observe que dans la version française des traités (y compris le Protocole 26 du traité de Lisbonne) il s'agit du droit/principe d'« égalité » (substantif) de traitement alors que dans la version anglaise l'accent est mis sur le droit à un « traitement » égal (adjectif) (« *equal treatment* »).

L'« égalité », en tant que droit fondamental « reconnu dans les Constitutions et lois des États membres, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans la Charte

¹²⁷ Arrêt du 11 septembre 2008 dans le cas C-141/07, Commission/Allemagne.

¹²⁸ Arrêt de la Cour du 16 mai 2006 dans le cas C-372/04, Watts.

¹²⁹ Michel Mangenot, *op.cit.*, 2005.

¹³⁰ Traité de Rome (1957) : « Article 119. Chaque État membre assure au cours de la première étape, et maintient par la suite, l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail. (...) L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique : (a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure ; (b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail ».

sociale européenne », a été introduit dans le droit primaire de l'UE dans le préambule de l'Acte unique. Ensuite, le traité d'Amsterdam avait consacré la promotion de « l'égalité entre les hommes et les femmes » parmi les missions de la Communauté (Article 2 TCE), et l'article 3, alinéa 2 prévoit que « pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes ». Conformément à la Déclaration n°13 du traité d'Amsterdam sur l'Article 7d TEC sur les services publics, ses dispositions « sont mises en oeuvre dans le plein respect de la jurisprudence de la Cour de justice¹³¹, en ce qui concerne, entre autres, les principes d'égalité de traitement... ».

La Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000, en vigueur depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} Décembre 2009, contient un titre spécifique (Titre III) sur l'égalité, qui prévoit l'égalité devant la loi et la prohibition de toute forme de discrimination (Articles 20 et 21), et également des règles spécifiques concernant les droits de l'enfant et des personnes âgées, l'intégration des personnes handicapées, l'égalité entre les femmes et les hommes, la diversité linguistique (Articles 22-26).

Dans le traité de Lisbonne, l'égalité apparaît comme une « valeur universelle » (TUE, Préambule)¹³² sur laquelle l'Union est basée¹³³ (voir également le Préambule de la Charte des Droits Fondamentaux¹³⁴). Conformément à l'article 3, alinéa 3§2 TUE, « [l'Union] combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ». L'article 9 TUE exige que l'Union observe dans toutes ses activités « le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes ». Dans toutes ses activités, l'Union devra également chercher « à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes » [Article 8(1) TFUE]. Les dispositions du traité visent également à protéger les citoyens de l'UE contre la discrimination exercée en raison de la nationalité » dans les Etats d'accueil (Articles 18 et 21¹³⁵ TFUE – dispositions visant principalement les citoyens de l'Union qui résident dans un autre Etat membre).

2.4.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens

Le droit dérivé de l'UE impose des droits contraignants en faveur des individus et des obligations *ex ante* pour assurer l'égalité en établissant un cadre général pour un traitement égal en matière d'emploi et de travail (Directive 2000/78/CE – Directive cadre emploi) et en réglementant des cadres pour la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes quelle que soit leur origine ethnique ou raciale (Directive 2000/43/CE – Directive « race et origine ethnique »), du principe des opportunités égales et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail (Directive 2006/54/CE – Directive « refonte » sur le genre), du principe du traitement égal entre les hommes et les femmes dans l'accès au et la fourniture de biens et de services (Directive 2004/113/CE). Une proposition de Directive contre la discrimination basée sur l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle et la religion ou la conviction au-delà du lieu de travail [COM(2008)426] est actuellement en procédure législative¹³⁶.

Les Directives égalité de l'UE exigent des Etats membres le soutien au dialogue social et au dialogue avec les ONG sur les questions de l'égalité, pour créer des organes pour la promotion du traitement égal sur la base de la race et du sexe, pour fournir une assistance indépendante aux victimes de discriminations qui souhaitent déposer une plainte, pour réaliser des enquêtes indépendantes concernant la discrimination, et publier des rapports et recommandations indépendants.

Le principe de l'égalité de traitement trouve également application par rapport aux opérateurs concurrents à l'octroi de compensations ou de droits exclusifs dans les cas où la mission de service d'intérêt général est confiée à un tiers. Pour le garantir, le droit communautaire a institué diverses obligations telles que :

Les marchés publics définis par les Directives 2004/17/CE et 2004/18/CE doivent être octroyés conformément aux procédures prévues par ces directives pour assurer le respect des principes de transparence, de non-discrimination

¹³¹ Voir en particulier C-149/77 Defrenne (l'élimination de la discrimination d'ordre sexuel fait partie des droits fondamentaux); C-442/00 Caballero (les droits fondamentaux comprennent le principe général d'égalité et de non-discrimination) ; C-236/09 Test Achat (égalité entre les hommes et les femmes est un principe fondamental de l'UE).

¹³² « S'INSPIRANT des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ».

¹³³ « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la *non-discrimination*, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

¹³⁴ « Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit ».

¹³⁵ L'article 21 TFUE pourrait faire objet des « limitations et conditions » prévues par les traités conformément au principe de proportionnalité.

¹³⁶ Pour une présentation sommaire du cadre légal européen et international, voir EQUINET (European Network of Equality Bodies) <http://www.equineteurope.org/-Legislative-framework,82->

et d'égalité de traitement¹³⁷ (concernant, par exemple, le droit d'information sur les intentions de passation de marchés, les critères et les modalités d'évaluation des offres et de sélection, les conditions d'exécution d'un marché ou Article 3 Directive 2004/18/EC). Par ailleurs, la Directive 2004/17/EC dispose que « le principe de non-discrimination n'est qu'une expression particulière » du principe d'égalité de traitement (considérant 9) ;

Le principe de non discrimination entre les secteurs public et privé implique également le libre choix par chaque Etat membre de la propriété des opérateurs et, réciproquement, les Etats membres doivent assurer le traitement égal de tous les opérateurs (public ou privés). Conformément à l'article 345 TFUE, « les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les Etats membres ». Cependant, il a été observé qu'« en général, les Constitutions des Etats membres ne réservent pas au secteur public la fourniture de certains biens ou services économiques (...) ce qui semble avoir été un facteur facilitant la mise en oeuvre des dispositions concernant la libre circulation »¹³⁸. Par ailleurs, dans sa jurisprudence, la CJCE a statué que « ... ces préoccupations ne sauraient toutefois permettre aux Etats membres d'exciper de leurs régimes de propriété, tels que visés à l'article 222 [345 TFEU] du traité, pour justifier des entraves aux libertés prévues par le traité, qui résultent d'un régime d'autorisation administrative relatif à des entreprises privatisées. En effet, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour (arrêt Konle, point 38), ledit article n'a pas pour effet de faire échapper les régimes de propriété existant dans les Etats membres aux règles fondamentales du traité »¹³⁹.

La définition de la nature des obligations de service public et les contreparties convenues dans un contrat de service public (considérant 9) Règlement 1370/2007 transport de voyageurs par chemin de fer et par route ; voir aussi l'article 356 - Directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité : L'accès non discriminatoire aux réseaux, obligations non discriminatoires de service public et l'égalité d'accès pour les entreprises d'électricité de la Communauté auprès des consommateurs nationaux).

Pour assurer l'égalité de traitement des utilisateurs des services, le droit communautaire institue, d'une part, l'exigence d'« un service identique aux utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables » (ex. Article 5 – Directive 97/67/EC) et, d'autre part, impose une série d'obligations de non discrimination et des mesures positives visant certaines catégories d'usagers.¹⁴⁰ Ainsi, l'égalité d'accès n'évoque pas des conditions identiques pour tous les usagers mais d'assurer l'accès de tous à ces services.¹⁴¹

Droits pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite – Règlement 1371/2007 sur les droits et obligations des passagers ferroviaires

« Il convient que les services ferroviaires de transport de voyageurs profitent aux citoyens en général. Par conséquent, les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite, du fait d'un handicap, de l'âge ou de tout autre facteur, devraient accéder aux transports ferroviaires dans des conditions comparables à celles des autres citoyens »(considérant 10). Selon le cas, le Règlement impose une série d'obligations aux entreprises ferroviaires, aux gestionnaires des gares, aux vendeurs des billets et/ou aux tour-opérateurs au bénéfice des personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite. Il s'agit des dispositions concernant l'accès non discriminatoire au transport (y compris relatif à la réservation et les coûts d'accès – Article 19 Droit au transport), la fourniture des informations sur l'accessibilité des services ferroviaires et sur les conditions d'accès du matériel roulant et des équipements au bord (Article 20), équipements accessibles pour le transport (gare, quai, matériel roulant, etc. – Article 21), assistance gratuite dans les gares et à bord du train et lors de l'embarquement et du débarquement (Articles 22-23), indemnisation relative à l'équipement de mobilité ou à un autre équipement spécifique en cas de leur perte ou de leur endommagement dus à l'entreprise ferroviaire (Article 25).

Aux fins du Règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer par route, les « transports publics de voyageurs » sont définis comme « les services de transport de voyageurs d'intérêt économique général offerts au public sans discrimination et en permanence ».

Dans une perspective plus générale, la non discrimination apparaît en tant qu'exigence du service universel (voir par exemple, les dispositions de l'article 5 de la Directive 97/67/CE, qui interdit toute discrimination, quelle que soit sa forme, « notamment pour des raisons d'ordre politique, religieux ou idéologique ») ou en référence aux prix/tarifs et un large choix de modes de paiement qui n'opèrent pas de discrimination induite entre les clients¹⁴².

¹³⁷ Directive 2004/17/CE – « Article 10 Principes de passation des marchés. Les entités adjudicatrices traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité, de manière non discriminatoire et agissent avec transparence ».

¹³⁸ Piet Jan Slot, Anna Biganzoli, "Public Capital and Private Capital in the internal market. Securing a level playing field for public and private enterprises – General Report", dans G.C. Rodriguez Iglesias, L. Ortiz Blanco (eds.), *Public Capital and Private Capital in the Internal market, Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2010, vol. 3, p. 39.

¹³⁹ Voir l'arrêt de la Cour dans le cas C-367/98 Commission c Portugal, point 48.

¹⁴⁰ Pour une étude de cas dans le secteur de l'éducation, voir Harald Weber - European Agency for Development in Special Needs Education. "Vocational Education and Training (VET) for learners with Special Educational Needs (SEN)" at CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_11_weber_harald.pdf.

¹⁴¹ Pour une présentation générale de cette valeur dans un étude de cas finlandais, voir Kristian Siikavirta, "Equality of treatment – public services". CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_10_siikavirta_kristian.pdf

¹⁴² Par exemple, voir l'article 3 et l'Annexe I - Directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ; voir également Directive 97/67/CE concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

2.4.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu

Depuis la fin des années 1960, la jurisprudence de la Cour de Justice intègre la référence à l'égalité de traitement. Aujourd'hui la non-discrimination et l'égalité de traitement sont consacrées comme principes généraux de l'UE. Le jugement de la CJCE dans le cas *Grzelczyk* (C-184/99) « suggère que le champ d'application du droit des citoyens de l'Union à l'égalité de traitement dans un autre Etat membre est, en principe, illimité... »¹⁴³. Dans le domaine de l'éducation, l'égalité de traitement a été appliquée par apport aux charges d'accès à l'éducation. Elle permet aussi aux autres citoyens vivant dans un autre Etat membre à prétendre l'admission à l'éducation dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays d'accueil. Ainsi, l'article 7(2) du Règlement 1612/68 octroie une série de droits d'égalité de traitement en matière d'accès à et de maintien de l'assistance pour l'éducation¹⁴⁴.

Le traitement égal n'impose pas un traitement identique. Selon la CJUE¹⁴⁵, « le principe général d'égalité exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée ». La promotion des « mesures positives » trouve ses fondements dans le droit primaire de l'UE : l'article 23 de la Charte des droits fondamentaux stipule que « [l]e principe d'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté » (paragraphe 2), reprenant ainsi, dans une formule plus courte, des dispositions spécifiques sur l'action positive figurant dans le droit dérivé, qui, plus largement, vise le maintien ou l'adoption de mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race, à l'origine ethnique, à la religion ou aux convictions, à un handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle.

La jurisprudence européenne a permis également de dégager et préciser certaines exigences visant le respect de ces critères à différents niveaux des SIEG. Ainsi, dans les procédures de marchés publics ou des concessions ce principe impose une publicité appropriée. L'acte par lequel les autorités publiques confient à un tiers la fourniture d'un service d'intérêt économique général doit également respecter ce principe général. En même temps, ce principe peut être interprété de sorte qu'aucune entreprise publique ne se trouve pas dans une situation plus favorable que ses concurrents privés.

L'impact sur d'autres valeurs est souligné dans la littérature juridique qui montre à quel point la non-discrimination, en tant que principe fondamental de l'UE, apparaît sous la forme de dispositions concernant l'accès, le caractère abordable et des obligations visant à assurer l'universalité géographique et sociale¹⁴⁶.

2.5. Promotion de l'accès universel

L'accès (parfois universel), apparaît comme l'un des éléments clés de l'obligation de service public/universel (OSP/OSP). Si dans la première communication sur les SIG [COM(96)443], la Commission européenne notait que l'exercice de l'intérêt du citoyen « requiert dans nos sociétés *la garantie d'accès* à des services jugés essentiels », c'est notamment dans sa communication de 2000 qu'elle « donne également des perspectives sur la façon dont la Communauté peut développer, sur la base de l'article 16 [traité d'Amsterdam] et en partenariat avec les administrations locales, régionales et nationales, une politique pro-active au niveau européen afin d'assurer à tous les citoyens européens un accès aux meilleurs services ». Le Rapport de la Commission européen au Conseil européen de Laeken [COM(2001)598] souligne que « l'accès de tous aux services d'intérêt général figure parmi les valeurs communes propres à toutes les sociétés européennes » et reconnaît le « souhait de la société de garantir à tous les citoyens, même aux plus pauvres, un accès à certains services de qualité appropriée ». « L'importance que l'Union attache à l'accès de tout un chacun aux services d'intérêt général » est également réitérée dans son Livre vert de 2003 sur les SIG. Pour la Commission, « la garantie d'un accès universel, la continuité, la haute qualité et le caractère abordable constituent des éléments clés d'une

¹⁴³ Il a été rappelé que l'élimination des obstacles entravant l'accès égal à l'éducation pour les étrangers et le droit à recevoir assistance ont été accomplis non pas dans l'application des dispositions concernant la libre circulation des services mais par l'application de l'article 18 TFUE (ex Article 12 CE) (égalité de traitement) et Article 21 TFUE (ex Article 18 CE) (citoyenneté). Voir Laura Nistor, *Public services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and Education Services*, TMC Asser Press - Springer, 2011.

¹⁴⁴ Voir, par exemple, les arrêts de la Cour dans les cas C-9/74 Casagrande, C-39/86 Lair et Bown ; 235/87 Matteucci, C-3/90 Bernini, C-337/97 Meeusen. Dans l'arrêt *Lair et Bown*, la Court a décidé que le principe de non-discrimination ne s'applique pas en ce qui concerne la maintenance des aides (accordées aux étudiants pour l'entretien et pour la formation). Pourtant, la Cour a statué que la maintenance des aides ne relève pas du champ d'application du traité « au stade actuel du développement du droit communautaire ».

¹⁴⁵ CJCE, 17 avril 1997, *Earl de Kerlast*, aff. C-15/95. Dans le même sens cf., parmi d'autres, C.J.C.E., 13 novembre 1984, *Racke*, aff. 283/83; C.J.C.E., 20 septembre 1988, *Espagne/Conseil*, aff. 203/86.

¹⁴⁶ Erika Szyszczak, Jim Davis, Mads Andenaes, Tarjei Bekkedal (eds.), *Developments in Services of General Interest*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2011, p. 259.

politique des consommateurs dans le domaine des services d'intérêt économique général » [COM(2003)270].

L'action communautaire visant à assurer l'accès universel aux SIG avait été initiée notamment dans le cadre de la politique de libéralisation de certains secteurs de SIEG, via la notion du service universel, par la politique de cohésion et dans le domaine des réseaux transeuropéens (de transport, d'énergie et de télécommunications), étant donné que « le marché seul peut, par exemple, ne pas offrir l'accès universel ou une couverture géographique totale » [COM(2003)270].

L'analyse de l'exigence d'accès universel s'inscrit en référence plus générale au droit fondamental d'accès aux services d'intérêt économique général reconnu par l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. D'autres dispositions de la Charte des droits fondamentaux reflètent également le droit d'accès à certains SIG.

La Charte des droits fondamentaux et les SIG

Article 14 Droit à l'éducation – 1. Toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue. 2. Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire. 3. La liberté de créer des établissements d'enseignement (...) est respectée selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article 24 Droits de l'enfant – 1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être....

Article 25 Droits des personnes âgées - L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.

Article 26 Intégration des personnes handicapées - L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.

Article 29 Droit d'accès aux services de placement - Toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement.

Article 34 Sécurité sociale et aide sociale – 1. L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales. (...) 3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

Article 35 Protection de la santé - Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en oeuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.

Article 36 Accès aux services d'intérêt économique général - L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux traités, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

2.5.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens

Les règles de l'Union sur le service universel ont émergé dans les années 1990, dans le contexte du processus de libéralisation des services de télécommunication et postaux et dans le domaine électrique. Depuis, les définitions de ce concept dynamique¹⁴⁷ ont évolué.

Généralement, on considère que les obligations de service universel (OSU) visent à mettre en place un « filet de sécurité sociale » - donc à assurer « la disponibilité, l'abordabilité et l'accessibilité » - là où les seules forces du marché n'assurent pas l'accès abordable à des services de base pour les consommateurs, en particulier ceux qui vivent dans les zones éloignées ou ayant des revenus bas ou des handicaps. A cette fin, une ou plusieurs entreprises mandatées peuvent être obligées de fournir de tels services de base¹⁴⁸.

Le service universel dans le droit dérivé

La Directive **télécommunications** de 2002¹⁴⁹ fait référence au service universel comme « un ensemble minimal de services pour tous les utilisateurs finals à un prix abordable ». Elle fixe un niveau commun de service universel, un ensemble minimal de services de télécommunications d'un certain niveau de qualité auquel les utilisateurs finals ont accès, à un prix abordable dans le contexte des conditions spécifiques nationales. Ainsi, elle prévoit des conditions pour fournir aux usagers, à leur demande, un raccordement à un endroit fixe au réseau téléphonique public et des services téléphoniques associés accessibles au public (renseignements téléphoniques et annuaires – voir Chapitre II

¹⁴⁷ La nature évolutive de ce concept a été reconnue dès son apparition. Voir par exemple la résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le développement des services postaux dans la Communauté (94/C 48/02).

¹⁴⁸ COM(2011)795 final, Rapport sur les résultats de la consultation publique et du troisième réexamen de la portée du service universel dans les communications électroniques, conformément à l'article 15 de la directive 2002/22/CE, p. 2.

¹⁴⁹ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »).

Obligations de service universel, y compris les obligations de service social). Les Etats membres peuvent, dans le cadre des obligations de service public et à la lumière des conditions nationales, prendre des mesures spécifiques pour les consommateurs des zones rurales ou des zones géographiquement éloignées pour assurer leur accès au service universel et le caractère abordable de ces services, ainsi que pour assurer l'accès dans les mêmes conditions, en particulier pour les personnes âgées, les personnes handicapées et pour les personnes ayant des besoins spéciaux. Les Etats membres conservent le droit d'imposer des mesures spéciales (au-delà des obligations de service public) et de les financer conformément au droit communautaire mais pas par le biais des contributions provenant des acteurs du marché.

La Directive sur les **services postaux**¹⁵⁰ prévoit que le service universel garantit « tous les jours ouvrables et pas moins de cinq jours par semaine, sauf circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles par les autorités réglementaires nationales, au minimum : une levée, une distribution [des lettres et des colis d'un poids déterminé] au domicile de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par l'autorité réglementaire nationale, dans des installations appropriées ». « Le service universel garantit, en principe, une levée et une distribution au domicile ou dans les locaux de toute personne physique ou morale tous les jours ouvrables, y compris dans les zones éloignées ou faiblement peuplées¹⁵¹ ».

Dans le secteur de **l'électricité**, la Directive 2009/72/CE prévoit que « les États membres veillent à ce que tous les clients résidentiels et, lorsqu'ils le jugent approprié, les petites entreprises (à savoir les entreprises employant moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le bilan annuel n'excède pas 10 000 000 EUR) aient le droit de bénéficier du service universel, c'est-à-dire du droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires. » (Article 3§3).

Dans l'arrêt BUPA [T-289/03] (rendu dans le domaine de l'assurance médicale, un secteur où aucune « obligation de service universel » n'est définie au niveau de l'UE), l'universalité apparaît comme l'un des éléments d'identification des SIEG. Le juge communautaire y apporte également certains éléments de définition de cette valeur : « la notion de service universel, au sens du droit communautaire, n'implique pas que le service en cause doive répondre à un besoin commun à l'ensemble de la population ou être fourni sur l'intégralité d'un territoire (...) Dès lors, le fait que les obligations SIEG en cause n'ont qu'un champ d'application territorial ou matériel restreint ou que les services concernés ne bénéficient qu'à un groupe relativement restreint d'utilisateurs ne remet pas nécessairement en cause le caractère universel d'une mission SIEG au sens du droit communautaire ».

2.5.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu

La « promotion de l'accès universel » implique un développement évolutif et progressif. Cela couvre beaucoup plus que les secteurs et les définitions qui font aujourd'hui l'objet du « service universel » tel que réglementé par le droit dérivé de l'UE.

D'un côté, l'universalité exige un accès approprié sur l'ensemble du territoire (accessibilité territoriale)¹⁵². D'un autre côté, l'universalité concerne les conditions d'accès au service¹⁵³. Les conditions d'accès peuvent varier de manière considérable entre et dans les Etats membres. L'accessibilité dépend également des facteurs tels que les temps d'attente pour les utilisateurs (services postaux, santé, etc.), le traitement en relation avec le service et son personnel et/ou l'infrastructure, la densité des points d'accès au service (nombre de bureaux et par km², nombre moyen d'usagers par bureau, etc.). Dans le secteur postal, par exemple, il a été considéré que l'accès devrait être interprété de manière large. Il fait référence à la facilité à laquelle les consommateurs potentiels peuvent accéder aux services postaux. Plus particulièrement, il fait référence à la capacité d'acheter les moyens d'expédition des objets (pour la plupart des personnes, des timbres) et de faire expédier ces objets. Cependant, l'accessibilité ne fait pas référence seulement au service universel mais aussi au besoin d'avoir une variété aussi large de services que nécessaire¹⁵⁴.

Par ailleurs, « l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel ... impliquent de lutter contre toutes formes de discrimination dans l'accès à ces services » [COM(2007)725]. Ainsi, le concept de service

¹⁵⁰ Directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, telle que modifiée par la Directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 et la Directive 2008/6/CE du 20 février 2008.

Le service universel postal devrait assurer des facilités de collecte et distribution partout dans la Communauté, aux prix abordables pour tous et à un niveau satisfaisant de qualité du service – Livre vert sur le développement du marché intérieur des services postaux, COM(91)476, du 11 juin 1992.

¹⁵¹ Dans certains Etats membres, certaines obligations de service universel postal, telle que la fréquence du service, ne sont plus appliquées.

¹⁵² « Selon les articles 3 et 4 de la directive 97/67, les États membres désignent un ou plusieurs prestataires du service universel, ce service correspondant à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs » Arrêt CJUE du 13 octobre 2011, C-148/10.

¹⁵³ Keon Lanaertz, José A. Guiérrez-Fons, « Le rôle du juge de l'Union dans l'interprétation des articles 14 et 106, paragraphe 2, TFUE », in *Concurrences* N° 4-2011, p. 6.

¹⁵⁴ COM(91) 476, Green Paper – postal services, *loc. cit.*

universel implique, en particulier, l'adoption de mesures spécifiques qui tiennent compte des éventuelles conditions d'handicap, d'âge ou d'éducation.

Le service universel, a été conçu comme « un ensemble minimal de droits et d'obligations », qui, en général, peut être développé plus avant au niveau national (COM(2007)725). Cependant, même si « au niveau communautaire, les droits d'accès aux services sont définis dans différentes directives (...), il existe un risque que ces droits (...) restent purement théoriques, même s'ils sont formellement transposés dans la législation nationale » [COM(2003)270].

Y-a-t-il besoin de définir/maintenir/élargir/réduire l'accès universel ? L'accès universel est une question constante. En même temps, les évolutions sociales, notamment en temps de crise, tendent à créer de nouvelles exclusions qui impliquent de nouvelles initiatives pro-actives d'inclusion basées sur le principe d'accès universel aux SIEG. Alors qu'un service universel n'est défini au plan communautaire jusqu'ici que dans trois secteurs (télécommunications, puis postes, puis électricité), des débats sont apparus sur la question de l'extension du service universel à d'autres services de télécommunication ou d'autres secteurs de SIEG, tels que services bancaires¹⁵⁵ et l'accès à haut débit¹⁵⁶). Ainsi, dans le domaine des télécommunications, du fait des développements technologiques, le champ traditionnel du service universel (accès universel à la téléphonie fixe) devrait être actualisé en permanence pour satisfaire les nouveaux besoins de communication (téléphonie mobile, accès à haut débit, etc.). Dans le domaine de l'eau, la question de l'accessibilité et du caractère abordable de ce bien et service indispensable soulève la question d'un concept européen de « service universel ». Mais quel pourrait être son contenu dans le contexte de la territorialisation des services d'eau dans chaque situation territoriale spécifique ?

Quel(s) champ(s) pour le « service universel » ?

Le **Parlement européen** a souligné « la nécessité de banques et de caisses d'épargne publiques, qui contribuent aux services d'intérêt général en offrant un accès universel à un compte et en fournissant des services financiers à la population sur la totalité du territoire, qui facilitent l'accès des petites et moyennes entreprises au crédit et qui favorisent de nombreuses autres activités de service public »¹⁵⁷.

Le **CESE** considère que « la large bande est un service d'intérêt général qui améliore les conditions de vie, en réduisant les distances et en facilitant l'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux services publics aussi bien pour les citoyens isolés géographiquement que pour les plus démunis. Il s'ensuit que sans extension du service universel des télécommunications, à un prix abordable, à l'accès à haut débit et à la mobilophonie, le retard pris par l'Union européenne dans l'implantation et l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication et de la société de la connaissance va grandir, que la fracture numérique s'accroîtra, en particulier dans les nouveaux États membres »¹⁵⁸.

Il considère également que le « service universel pourrait inclure l'accès : au compte bancaire et aux facilités de paiement, à des crédits abordables moyennant des microcrédits ou garanties étatiques, au logement décent, aux soins à domicile, à la mobilité, aux services sociaux, etc. »¹⁵⁹.

La Commission européenne a également adopté une proposition de règlement en co-décision relatif au Fond Social Européen pour la période 2014-2020, définissant l'accès aux services sociaux d'intérêt général en tant que mesure prioritaires d'intervention compte tenu des objectifs de la stratégie UE 2020¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Alors que le Rapport de la Commission européenne au Conseil des ministres « Services d'intérêt économique général dans le secteur bancaire » du 17 juin 1998 rappelle les considérations de la Commission selon lesquelles les règles existantes sont suffisantes pour prendre en compte l'existence possible dans le secteur bancaire d'entreprises mandatées pour le fonctionnement de services d'intérêt économique général, dans son Acte pour le marché unique du 13 avril 2011 [COM(2011)206], la Commission européenne a annoncé son intention de proposer un service universel pour assurer l'accès à des services bancaires de base. Cependant, en juillet 2011, la Commission européenne a adopté une Recommandation adressée aux États membres [C(2011)4977] sur l'accès à un compte de paiement de base en vue de garantir l'accès à un compte bancaire de base à tous les citoyens de l'Union, soulignant qu'elle prendrait l'initiative d'une proposition législative si la recommandation ne produisait pas l'impact attendu. Dans l'Acte pour le marché unique II du 3 octobre 2012 [COM(2012)573], la Commission a annoncé qu'elle va faire des propositions concernant le problème d'accès à un compte de paiement de base, garantir la transparence et la comparabilité des frais relatifs aux comptes bancaires, et simplifier le changement des comptes bancaires. Actuellement, le cadre légal relatif à l'accès aux services bancaires de base varie largement dans l'UE : dans 12 États membres, une exigence législative existe (Belgique, Danemark, France, Finlande, Pays-Bas, Suède) ou un code volontaire de conduite (Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Slovaquie et Royaume-Uni) pour assurer l'accès à un certain type de compte bancaire de base, alors que dans les 15 autres États membres de telles dispositions n'existent pas. Voir Patrice Muller (Dir.), *Basic banking services*, Report for the European Parliament's Committee on the Internal Market and Consumer Protection, November 2011.

¹⁵⁶ Voir BEREC, *Broadband Promotion Report*,

http://berec.europa.eu/doc/berec/bor/bor11_70_broadbandpromo.pdf

¹⁵⁷ Résolution du Parlement européen sur la Communication de la Commission « Les services d'intérêt général en Europe (COM(2000)580).

¹⁵⁸ Comité économique et social européen, Avis sur la « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Livre blanc sur les services d'intérêt général », 9 février 2005.

¹⁵⁹ Comité économique et social européen, Avis sur le thème « De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise ? », 15 septembre 2010.

Un autre aspect concerne le rapport entre les six valeurs reconnues par le Protocole 26 et le champ des obligations de service universel qui, jusqu'à présent, ne les ont pas visées dans leur ensemble. Est-ce que s'impose un élargissement du contenu de ces obligations minimales ou, comme dans le secteur de l'électricité et du gaz naturel, se limite-t-on à la faculté/responsabilité des autorités publiques au niveau approprié d'imposer, au-delà des champs actuels d'OSU, des obligations de service public visant les autres valeurs, en particulier la sécurité, les droits des utilisateurs ?¹⁶¹

Pendant les deux « Forums des utilisateurs des services postaux » organisés par la Commission européenne les 12 décembre 2011 et 16 novembre 2012, certaines parties prenantes, en particulier certains opérateurs postaux qui ont développé des services à valeur ajoutée, ont interrogé le contenu du service universel postal, considéré comme un obstacle à une véritable libéralisation du secteur. Mais quel est l'objectif des normes européennes ? Satisfaire les besoins des usagers ou faciliter un marché libéralisé ?

2.6. Promotion des droits des utilisateurs

Les services d'intérêt général existent parce que généralement les règles du marché intérieur et de la concurrence conduisent à toute une série de polarisations : économiques (concentrations et oligopoles), sociales (en faveur des clients solvables), territoriales (au bénéfice des zones densément peuplées), générationnelles (en faveur du court terme et en ignorant le long terme). Tous ces aspects empêchent l'accès de tous aux services essentiels, les relations de cohésion/solidarité sociale, territoriale et générationnelle dans chaque communauté. Le service public n'existe que pour répondre aux besoins des utilisateurs. C'est pourquoi, les droits des utilisateurs devraient être reconnus et garantis, ainsi que des mécanismes leur permettant d'exprimer leurs besoins et de déposer leurs plaintes ; leur traitement égal devrait également être assuré, des compensations en cas de non-respect des obligations devrait être institué, etc.

Des concepts variés ont été/sont utilisés pour désigner les personnes dans leur relation avec un service et pour distinguer les différentes approches concernant leur statut dans ces relations : d'un côté, l'administré (vu comme un sujet passif), le citoyen, le bénéficiaire, qui dans certains pays étaient/sont protégés par le droit public ; d'un autre côté, du point de vue du marché, le consommateur ou le client, concepts dérivés de l'idée de relations individualisées ou personnalisées avec le service, ce qui suppose la possibilité d'un choix entre plusieurs opérateurs et qui sont protégés par le droit privé. La libéralisation des secteurs de SIEG et les changements intervenus dans le statut des fournisseurs historiques et, dans certains cas, la liberté des choix des fournisseurs des SIEG, ont conduit à la transformation des relations entre les fournisseurs et leurs usagers qui sont devenus des sujets du droit des consommateurs.

Dans le droit communautaire, la question des droits des usagers des services d'intérêt économique général a émergé dans la politique de protection des consommateurs (« Chaque citoyen est un consommateur »)¹⁶² et dans la législation sectorielle sur ces services¹⁶³.

L'harmonisation européenne des mesures nationales de protection des consommateurs a été engagée à partir du milieu des années 1970¹⁶⁴ pour protéger leur santé, leur sécurité et leur bien être économique, pour améliorer la qualité de vie, pour assurer la défense des droits à l'information et à l'éducation, et pour encourager les associations des consommateurs. Le champ de la politique de protection des consommateurs a augmenté de manière considérable et elle s'applique à certains aspects de ces services.

Au niveau de l'UE, le consommateur est considéré comme « un citoyen bien avisé qui souhaite utiliser pleinement le marché intérieur »¹⁶⁵. Effectivement, certains consommateurs souhaitent « avoir le choix », voir la concurrence, pouvoir changer de fournisseur, et passer de temps pour examiner le marché afin

¹⁶⁰ Voir COM(2011)607 Proposition pour un Règlement relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n°1081/2006, « Article 3 – Champ d'application : Au titre des objectifs thématiques figurant ci-après et conformément à l'article 9 du règlement (UE) n° [...], le FSE soutient les priorités d'investissement suivantes : (...) (c) promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté par : (...) (iv) l'amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité, y compris les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général ».

¹⁶¹ Pour une étude critique sur la promotion de l'accès universel aux services publics en Europe voir José M. Ruano, « La promotion de l'accès universel aux services publics en Europe », CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_12_ruano_jose_manuel.pdf

¹⁶² En même temps, les SIG sont considérés comme étant relativement de nouveaux arrivés dans le domaine du droit des consommateurs. Cf. Peter Rott, "Consumers and Services of General Interest".

¹⁶³ Pour une analyse générale, voir Jim Davis, "Protocol 26 and the Promotion of Users Rights", CESI Symposium "Providing high-quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TFEU", Warsaw, 11-12 October 2012, http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_14_davies_jim.pdf.

¹⁶⁴ Le programme préliminaire du Conseil relatif à la politique de protection et d'information des consommateurs a établi cinq droits de base pour les consommateurs : la protection de la santé et la sécurité, la protection des intérêts économiques; le droit à la réparation, le droit à l'information et à l'éducation et le droit à la représentation (le droit d'être entendu).

¹⁶⁵ Cf. Peter Rott, *loc. cit.*

d'obtenir le plus d'opportunités qu'il offre. Si certains consommateurs relèvent de cette approche, il est clair que les utilisateurs des SIEG ne passent pas beaucoup de temps pour suivre les évolutions du marché et changer de fournisseur, notamment quand la qualité du service et des relations participatives avec les usagers sont assurées de manière appropriée.

Dans sa Communication « Energie 2020 » du 10 novembre 2010 [COM(2010)639], la Commission européenne a proposé comme action prioritaire de « responsabiliser les consommateurs » par « des mesures visant à aider les consommateurs à mieux participer au marché de l'énergie selon les dispositions du « troisième paquet énergie ». Ces mesures comprendront l'élaboration de lignes directrices fondées sur les meilleures pratiques relatives au changement de fournisseur, la poursuite et le suivi des recommandations relatives à la facturation et au traitement des réclamations et la définition des meilleures pratiques en matière de règlement extrajudiciaire des litiges. Tous les consommateurs devraient pouvoir disposer d'un outil de comparaison tarifaire (...) ».

Il existe d'autres types de relations que les rapports marchands d'offre et de demande qui peuvent contribuer à l'existence de SIEG de qualité au meilleur coût. Il en est ainsi de toutes les formes d'organisation de l'expression des besoins des usagers et de leurs évolutions, de participation à la définition du service, à sa co-production. La participation des utilisateurs devrait être un principe pour tous les SIEG, un droit pour les usagers.

La protection des consommateurs est devenue une politique communautaire avec le traité de Maastricht de 1992 –Titre XI¹⁶⁶) et elle est aujourd'hui une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres (TFUE, Titre XV, art. 169).

Article 3 "... l'action de la Communauté comporte ... (o) une contribution au renforcement de la protection des consommateurs »

Art. 169 (1) Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.

Cette innovation a reposé sur la reconnaissance que la réalisation du marché intérieur et la mise en œuvre de la politique de concurrence ne permettaient pas, à elles seules, de réaliser le développement et le bien-être et devaient être complétées par des initiatives spécifiques permettant d'assurer un équilibre entre les forces du marché et les droits des citoyens en ce qu'ils sont aussi « consommateurs ». Il est d'ailleurs significatif de cette recherche d'équilibre que le Parlement européen ait une même commission (IMCO) pour traiter du marché intérieur et de la protection des consommateurs.

Art. 169 (2). L'Union contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 par : a) des mesures qu'elle adopte en application de l'article 114 dans le cadre de la réalisation du marché intérieur ; b) des mesures qui appuient et complètent la politique menée par les États membres et en assurent le suivi.

Art. 169 (4). Les mesures arrêtées en application du paragraphe 3 ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission.

La Charte des droits fondamentaux de l'UE consacre dans son article 38 l'exigence d'un niveau élevé de protection des consommateurs dans les politiques de l'Union. Cette disposition a été interprétée comme étant plutôt un « 'principe' social et économique » que l'expression d'un droit subjectif qui serait adressé à 'toute personne' ; mais lorsqu'un acte communautaire ou un acte national pris dans le domaine du droit communautaire est contraire à l'article 38, le juge ne peut, une fois la portée juridique de la Charte établie, ignorer cette disposition¹⁶⁷. Plus généralement, ce sont les dispositions de la Charte dans leur ensemble qui sont importantes pour l'analyse des droits des utilisateurs de SI(E)G.

Au-delà de cette nouvelle base légale dans le droit primaire de l'UE, des droits procéduraux et substantiels relatifs aux consommateurs ont été institués et développés à partir des années 1970. Cette législation communautaire horizontale en matière de protection des consommateurs s'applique, souligne la

¹⁶⁶ Article 129 a. « 1. La Communauté contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs par : (a) des mesures qu'elle adopte en application de l'article 100 A dans le cadre de la réalisation du marché intérieur ; (b) des actions spécifiques qui appuient et complètent la politique menée par les États membres en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate. 2. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B et après consultation du Comité économique et social, arrête les actions spécifiques visées au paragraphe 1 point b). 3. Les actions arrêtées en application du paragraphe 2 ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. Ces mesures doivent être compatibles avec le présent traité. Elles sont notifiées à la Commission. »

¹⁶⁷ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights (CRIDHO), *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, June 2006, p. 318.

Commission, « également à *tous* les services d'intérêt général » [COM(2000)580, point 66]¹⁶⁸. Le droit européen reconnaît une série de droits, de nature à garantir, parfois en améliorant, le niveau de qualité et de protection et dont la Commission réitère la nécessité « de préciser, promouvoir et défendre les droits des citoyens, des consommateurs et des usagers » [COM(2007)725].

Le Livre vert sur les SIG précise que « ces services forment un pilier de la citoyenneté européenne car ils font partie des droits des citoyens européens et offrent une possibilité de dialogue avec les autorités publiques dans le cadre de la bonne gouvernance ». Selon le même document, « la protection des droits des particuliers » fait partie des « principes découlant directement du traité CE ». Cependant, la formule juridique consacrée par le Protocole 26 est moins contraignante (on parle de « promotion » de droits) même que compréhensive du point de vue de ses destinataires (tous les « utilisateurs »¹⁶⁹). Aux fins d'applications de ces dispositions il faut en effet remarquer la distinction qui est faite dans la législation de l'Union entre le concept d'« utilisateur » et celui, plus restreint, de « consommateur ».

Ainsi, dans les termes de la Directive 2002/21/CE (« Directive cadre » sur les **communications électroniques**) « utilisateur » désigne « une personne physique *ou morale* qui utilise ou demande un service de communications électroniques accessible au public », alors que le « consommateur » désigne « toute personne physique qui utilise ou demande un service de communications électroniques accessible au public à *des fins autres que professionnelles* » (Article 2, Définitions).

2.6.1. Définition(s) actuelle(s) dans les textes européens

La palette des droits qui sont (ou devraient être) promus est large. Ainsi, par exemple, en rapport avec le *service universel*, la Commission européenne invoquait dans son Livre vert sur les SIG le droit d'accès physique indépendamment du handicap ou de l'âge, la transparence et des informations complètes en ce qui concerne les tarifs, les conditions contractuelles, les indicateurs de qualité des performances et les indices de satisfaction des clients, les mécanismes de traitement des réclamations et de règlement des litiges et les droits des utilisateurs ou des consommateurs.

Plus généralement, le Livre vert et certaines des Communications ultérieures, précisent également que, si l'on se base sur les principes de protection des utilisateurs et des consommateurs, les droits définis en faveur des utilisateurs et des consommateurs en matière de service d'intérêt général pourraient reposer sur les principes suivants :

- une définition claire des obligations fondamentales destinées à garantir la prestation d'un service au niveau requis [COM(2000) 580], y compris le respect des valeurs posées par le Protocole 26 ;
- l'accès (couverture géographique complète comprenant l'accès transfrontalier, l'accès aux personnes à mobilité réduite et aux handicapés ; l'égalité d'accès et de traitement des utilisateurs et des consommateurs en matière d'utilisation de services transfrontaliers dans les États membres) ;
- l'équité (concurrence vraie et équitable) ;
- des prix abordables (comprenant des formules spéciales pour les personnes ayant de faibles revenus) ;
- la sécurité (service sûr et fiable, niveau élevé de santé publique) ;
- la sécurité et la fiabilité (des services continus et fiables, y compris une protection contre l'interruption des services) ;
- la qualité (y compris la fiabilité et la continuité des services ainsi que des mécanismes de compensation en cas d'insuffisance) ;
- le choix (choix parmi un éventail de services aussi large que possible et, le cas échéant, choix du fournisseur et concurrence effective entre fournisseurs, droit de changer de fournisseur) ;
- l'existence d'une clause évolutive ou clause de révision permettant d'adapter les exigences au fil du temps (les droits des utilisateurs/consommateurs sont susceptibles d'évoluer en fonction de l'évolution de leurs préoccupations et de l'environnement : économie, législation, technologie) [COM(2007)725] ;
- la transparence totale et les informations des prestataires (par exemple sur les tarifs, sur les factures et sur les clauses contractuelles, le choix et le financement des prestataires [COM(2000)580] ;
- des droits d'accès aux informations recueillies par les autorités réglementaires (données sur la qualité du service, le choix et le financement des fournisseurs, le traitement des réclamations) ;

¹⁶⁸ Voir également les stratégies de la Commission pour la politique des consommateurs qui identifiait les services d'intérêt général comme l'un des domaines où une action est nécessaire pour assurer un niveau commun élevé de protection des consommateurs (en particulier 2000-2006).

¹⁶⁹ Observons également que les dispositions du Protocole 26 ne font pas référence aux « citoyens ».

- des autorités réglementaires indépendantes (dotées de pouvoirs de sanction appropriés et d'obligations claires) ;
- une représentation et une participation active des consommateurs et des utilisateurs (dans le cadre de la définition des services et du choix des formes de paiement [COM(2000)580] et de l'évaluation des services [COM(2007)725] ;
- des recours (disponibilité de voies de recours et de mécanismes de traitement des plaintes et de règlement des litiges, rapides et peu coûteux, des mécanismes et formules de compensation appropriés) et des capacités des utilisateurs à faire valoir leurs droits [COM(1996)443 et COM(2007)725].

Cette « grille » non exhaustive permet d'investiguer la palette et le niveau de protection des droits des utilisateurs consacrés dans le droit dérivé de l'Union, dont certains aspects font l'objet d'exemples sectoriels ci-dessous.

Au niveau des SIEG, c'est d'abord dans le domaine des transports que la politique européenne de protection des consommateurs a connu ses premières déclinaisons, par voie de règlements directement applicables.

Droits des passagers au niveau de l'UE

Dans le secteur du **transport** aérien, l'Union européenne a pris des initiatives dès 1991, en particulier avec le Règlement 295/91/CEE établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers. Celui-ci concernait le problème du refus d'embarquement en dépit d'un billet confirmé et a institué un système de dédommagement par l'opérateur aérien de transport, ainsi que des arrangements de voyage alternatifs et, si nécessaire, des repas et le logement. Le Règlement 261/2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance aux passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation a étendu ces droits et les différentes typologies d'événements des vols au départ d'un aéroport situé dans un Etat membre de l'UE aux vols charter et aux vols intérieurs, aux vols d'un aéroport situé hors UE vers une destination dans l'UE s'il est opéré par une compagnie aérienne située dans un Etat membre de l'UE et aux compagnies à bas coût également¹⁷⁰. Ce règlement vise à **garantir** l'assistance, le remboursement et l'indemnisation en cas de perturbation des vols. Il établit des droits en matière d'indemnisation et d'assistance pour les passagers aériens lorsqu'un vol a été annulé ou retardé, lorsque l'embarquement a été refusé à cause de surréservations, ou lors d'un déclassement imposé par la compagnie qui ne peut placer le passager dans la classe réservée. Les droits des passagers incluent également le remboursement de leurs billets, un vol de retour gratuit au point de départ, si nécessaire ou un vol plus tard vers leur destination. Le règlement stipule que les compagnies aériennes doivent informer les passagers de leurs droits par voie d'affichage aux comptoirs d'enregistrement. Si l'embarquement est refusé, le vol annulé ou retardé d'au moins deux heures¹⁷¹, les compagnies aériennes ont l'obligation de remettre aux passagers une note d'information où figurent les règles d'indemnisation (jusqu'à 600 EUR pour des vols de plus de 3 500 km) et d'assistance. De plus, repas, rafraîchissements, moyens de télécommunications et logement à l'hôtel doivent être mis à disposition si les incidents ont lieu indépendamment du contrôle de la compagnie aérienne (force majeure). En outre, la législation actuelle **promeut** la transparence et soutient les droits des passagers handicapés et à mobilité réduite (règlement (CE) n°1107/2006) lorsqu'ils effectuent des voyages aériens. Toutes les mesures s'appliquent également aux passagers voyageant avec un billet émis dans le cadre d'un programme de fidélité d'une compagnie aérienne. En 2011, une Communication sur la révision du Règlement 261/2004 [COM(2011)174] concerne particulièrement la responsabilité dans des circonstances extraordinaires, le niveaux de compensation et les aspects concernant la proportionnalité.

Le Règlement 1370/2007 sur les **services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route** reconnaît aux autorités compétentes, en vertu du principe de subsidiarité, la faculté d'établir des critères qualitatifs afin de maintenir et d'élever les normes de qualité pour les obligations de service public, par exemple en ce qui concerne les droits des voyageurs, les besoins des personnes à mobilité réduite ou la protection de l'environnement, la sécurité des passagers et des travailleurs (considérant 17 du règlement). Cependant, en cas d'attribution directe de contrats de service public de transport par chemin de fer, une obligation de publicité est imposée à la charge de l'autorité compétente, qui doit rendre publique, dans un délai d'un an à compter de cette attribution, une série d'éléments, dont la description des services de transport de voyageurs à exécuter et les objectifs de qualité, tels que la ponctualité et la fiabilité, ainsi que les primes et pénalités applicables [Article 7(3)].

Dans le domaine du **transport ferroviaire**, le Chapitre IV du Règlement 1371/2007 sur les droits et les obligations des passagers des voyageurs ferroviaires concerne les retards, les annulations et les correspondances manquées. Il dispose des règles de remboursement du coût intégral du billet ou de réacheminement en cas de retards d'au moins 60 minutes. Si le billet n'a pas été remboursé, le passager a le droit de demander une compensation sans perdre son droit au transport. Le niveau de la compensation est de 25% du prix du billet (ou la moitié du prix du billet s'il s'agit d'un retour) en cas de retard de 60 à 119 minutes et de 50% du prix du billet (ou la moitié du prix du billet s'il s'agit

¹⁷⁰ Un premier rapport de mise en œuvre du règlement a été publié par la CE en 2006. Un deuxième rapport d'évaluation sur la qualité de la mise en œuvre du règlement a été publié en février 2010 - Steer Davies Gleave pour la Commission européenne (2010), *Evaluation of Regulation 261/2004 – Final Report*.

¹⁷¹ Pour des données concernant le taux de retard des transports aériens voir l'Association des compagnies aériennes européennes (AEA) <http://www.aea.be/>

d'un retour) si le retard excède 119 minutes. Si le retard est de 60 minutes, les passagers ont le droit à l'assistance. Ces dispositions s'appliquent quelles que soient les causes de retard ou d'annulation.

Droits additionnels pour les passagers imposés aux entreprises ferroviaires en Belgique

« Le contrat de service public entre l'Etat fédéral belge et la SNCB/NMBS prévoit une compensation complémentaire pour les passagers ayant subi des retards réguliers ou systématiques. La compensation est de 25% du prix du billet par retard dans le cas d'au moins 10 retards de plus de 15 minutes pendant six mois et de 50% du prix du billet par retard dans le cas d'au moins 10 retards de plus de 30 minutes pendant 6 mois. Cependant, selon les consommateurs, la ponctualité continue ne pas être satisfaisante en Belgique »¹⁷².

Dans le domaine de l'électricité la législation européenne oblige les Etats membres à garantir le service universel à tous les consommateurs ménages ainsi qu'aux petites entreprises. Sur cette base, ils ont le droit d'être fourni en électricité d'une qualité déterminée et à des prix raisonnables, facilement et clairement comparables, transparents et non discriminatoires. Le droit de l'UE exige également d'assurer un haut niveau de protection des consommateurs, la transparence des contrats, la fourniture d'informations générales et des mécanismes de règlement des différends. Le troisième paquet exige d'assurer aux consommateurs l'accès à des données concernant la consommation énergétique¹⁷³ et le contenu du mix énergétique, le droit de changer de fournisseur avec une notification de trois semaines et de recevoir le décompte final de clôture au plus tard six semaines après le changement de fournisseur. De plus, ils ont droit à une compensation si les niveaux de qualité du service ne sont pas atteints. Les Etats membres doivent créer des mécanismes indépendants, c'est-à-dire un ombudsman pour l'énergie ou un organe de protection des consommateurs qui va traiter les plaintes et qui va faciliter le règlement extrajudiciaire des litiges. Les consommateurs des Etats membres doivent aussi concevoir des Plans d'action énergétiques nationaux ou prévoir dans le cadre du système de sécurité sociale de dispositions visant à garantir le niveau nécessaire de fourniture d'énergie aux consommateurs vulnérables¹⁷⁴.

Dans le domaine des **soins de santé transfrontaliers**, la Directive 2011/24/UE relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers établit des règles concernant l'accès aux soins, à garantir la mobilité des patients, et à « parvenir à une application plus générale et plus efficace des principes établis au cas par cas par la Cour de justice » (considérant 8). La responsabilité pour l'organisation et la fourniture sûres, de qualité élevée, efficaces et quantitativement suffisantes de soins de santé et les décisions relatives aux mécanismes utilisés pour financer et fournir ces soins de santé sont de la compétence des Etats membres (article 168, paragraphe 7, TFEU ; considérants (4) et (5) de la Directive). Par ailleurs, la réglementation applicable aux soins de santé transfrontaliers devrait figurer dans la législation de l'Etat membre de traitement (considérant 19). La Directive établit des responsabilités des Etats membres (de traitement et d'affiliation) pour garantir la fourniture des soins de santé « compte tenu des principes d'universalité, d'accès à des soins de bonne qualité, d'équité et de solidarité » et de « non-discrimination en ce qui concerne la nationalité » (Article 4§1 et 3). Ils doivent veiller au respect des droits reconnus aux patients: droit à l'information pertinente (concernant les normes, orientations, prestataires des soins de santé, l'accessibilité des centres hospitaliers aux personnes handicapées, les options thérapeutiques, la disponibilité, la qualité et la sécurité des soins de santé, les factures et les prix, leur couverture d'assurance, les conditions de remboursement des coûts et d'accès à ces droits), le droit d'accès au dossier médical, au remboursement des soins de santé transfrontaliers¹⁷⁵. Les Etats Membres doivent mettre en place des procédures transparentes permettant aux patients de déposer plainte et des mécanismes pour qu'ils puissent demander une réparation adaptée à la nature et à l'ampleur du risque s'ils subissent un préjudice dans le cadre des soins de santé et des systèmes d'assurance responsabilité professionnelle ou une mesure similaire. Il incombe aux Etats membre de déterminer la nature et les modalités de tels mécanismes. Chaque Etat membre désigne un ou plusieurs points de contact nationaux pour les soins de santé transfrontaliers dont le nom et les coordonnées sont mises à la disposition du public.

Dans le secteur postal – Article 19 de la Directive 67/97/CE

1. Les Etats membres veillent à ce que des procédures transparentes, simples et peu coûteuses soient mises en place par tous les prestataires de services postaux pour le traitement des réclamations des utilisateurs de services postaux, notamment en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des normes de qualité du service (y compris des procédures d'établissement des responsabilités dans les cas où plusieurs opérateurs sont impliqués), sans préjudice des dispositions internationales et nationales pertinentes relatives aux systèmes de dédommagement.

Les Etats membres adoptent des mesures pour garantir que les procédures visées au premier alinéa permettent de régler les litiges équitablement et rapidement en prévoyant, lorsque cela se justifie, un système de remboursement et/ou de dédommagement.

Les Etats membres encouragent également la mise en place de systèmes indépendants de règlement amiable des litiges entre les prestataires de services postaux et les utilisateurs.

2. Sans préjudice des autres voies de recours prévues par les législations nationale et communautaire, les Etats membres veillent à ce que les utilisateurs, agissant individuellement ou, lorsque le droit national le prévoit, en liaison avec les organisations représentant les intérêts des utilisateurs et/ou des consommateurs, puissent

¹⁷² Voir DLA Piper – Carole Maczkovics, Geert Van Calster, Bob Martens, "Study on the implementation of Regulation (EC) N° 1370/2007 on public passenger transport by rail and by road". Final Report. 31 October 2010.

¹⁷³ Voir le cas C-394/11, Valeri Hariev Belov - principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique – Placement des compteurs électriques à une hauteur inaccessible pour le consommateur.

¹⁷⁴ EU Energy Markets in Gas and Electricity - State of Play of Implementation and Transposition, Report for the European Parliament, 2010.

¹⁷⁵ Plusieurs arrêts de la Cour de justice ont reconnu le droit des patients, en tant que personnes assurées, au remboursement, par le système de sécurité sociale obligatoire, des coûts des soins de santé dispensés dans un autre Etat membre.

soumettre à l'autorité nationale compétente les cas où les réclamations des utilisateurs auprès des entreprises prestant des services postaux relevant du service universel n'ont pas abouti d'une façon satisfaisante. Conformément à l'article 16, les États membres veillent à ce que les prestataires du service universel et, le cas échéant, les entreprises prestant des services relevant du service universel, publient, avec le rapport annuel sur le contrôle de leurs performances, des informations sur le nombre de réclamations et la façon dont elles ont été traitées.

La Directive Service universel dans les **communications électroniques**¹⁷⁶ exige des États membres d'étendre les droits des usagers. Les usagers des services de télécommunications ont une série de droits qui incluent en particulier le droit à un contrat conclu pour un service fournissant une connexion à un réseau de communications public et/ou de services de communications électroniques accessibles au public. Le contrat entre les utilisateurs et les fournisseurs de connexions à un réseau téléphonique doit préciser une série d'informations minimales (l'identité et l'adresse de l'entreprise, les services fournis, la durée du contrat et les conditions de renouvellement, les modalités de lancement des procédures de règlement des litiges, etc.) ; la publication, par les opérateurs, des informations transparentes et appropriées sur les prix et les tarifs ; la publication par les compagnies fournissant des services de communication électroniques accessibles au public d'informations comparables, adéquates et fiables sur la qualité de leurs services, d'assurer que dans le cas de défaillance catastrophique du réseau ou de force majeure, l'accès du public au réseau téléphonique reste accessible aux utilisateurs ; la fourniture de services d'assistance et de services d'informations téléphoniques. Des procédures extrajudiciaires transparentes, non discriminatoires, simples et peu onéreuses pour traiter les litiges non résolus entre les consommateurs et les entreprises doivent être disponibles. Si c'est le cas, les États membres peuvent adopter un système de remboursement et/ou de compensation (Voir notamment les Articles 6, 9, 7.2).

Certains services d'intérêt économique général font l'objet de dispositions transverses de la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur¹⁷⁷. En ce qui concerne les SIEG, l'importance de ce texte horizontal réside aussi dans les dispositions relatives aux droits des usagers, qui constituent, conformément à la directive, l'un des objectifs d'intérêt général. Selon ses textes, ils n'affectent pas l'exercice des droits fondamentaux tels que reconnus dans les États membres et par le droit communautaire (Article 1§7). Cependant, cet acte ne s'applique pas aux services non économiques d'intérêt général, aux services et réseaux de communications électroniques, aux services dans le domaine du transport, qui font l'objet d'une législation spécifique, aux services de santé, aux services audiovisuels, aux activités relevant de l'exercice de l'autorité publique en vertu de l'article 45 du traité, aux services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État. Dans les termes de la « Directive Services », chaque consommateur a au moins les droits suivants : égalité et non discrimination, droit à l'information¹⁷⁸ (l'information doit être exprimée de manière claire et non ambiguë, facilement accessible à distance et par voie électronique et mise à jour, en ce qui concerne les conditions essentielles de fourniture, de gestion, de financement et de prix), droit d'accès à l'information qui les concerne, détenue ou collectée par le fournisseur du service et par l'autorité compétente, droit de porter plainte et droit à un recours effectif.

¹⁷⁶ Directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs relatifs aux réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »).

¹⁷⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:EN:PDF>

¹⁷⁸ « Article 7 : (a) les exigences applicables aux prestataires ayant leur établissement sur leur territoire, en particulier celles concernant les procédures et formalités à suivre pour accéder aux activités de services et les exercer ; (b) les coordonnées des autorités compétentes permettant d'entrer en contact directement avec elles, y compris celles des autorités compétentes en matière d'exercice des activités de services ; (c) les moyens et les conditions d'accès aux registres et bases de données publics relatifs aux prestataires et aux services ; (d) les voies de recours normalement disponibles en cas de litige entre les autorités compétentes et le prestataire ou le destinataire, ou entre un prestataire et un destinataire, ou entre prestataires ; (e) les coordonnées des associations ou organisations, autres que les autorités compétentes, auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.

Article 21 : (a) des informations générales sur les exigences applicables dans les autres États membres quant à l'accès aux activités de services et à leur exercice, en particulier celles qui ont trait à la protection des consommateurs ; (b) des informations générales sur les voies de recours disponibles en cas de litiges entre un prestataire et un destinataire ; (c) les coordonnées des associations ou organisations, y compris les points de contact du Réseau des Centres européens des consommateurs, auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique. Le cas échéant, les informations fournies par les autorités compétentes comprennent un guide simple et indiquant la marche à suivre. Les informations et l'assistance sont fournies de manière claire et non ambiguë, sont facilement accessibles à distance, notamment par voie électronique, et sont régulièrement mises à jour ».

Article 22 concernant l'information sur les prestataires et leurs services, le prix du service lorsque le prix est déterminé au préalable par le prestataire pour un type de service donné, ou lorsque le prix n'est pas déterminé au préalable par le prestataire pour un type de service donné, le prix du service ou, lorsqu'un prix exact ne peut pas être indiqué, la méthode de calcul du prix permettant au destinataire de vérifier ce dernier, ou un devis suffisamment détaillé, etc.

2.6.2. Quels enjeux ? Promotion et garantie, champ et contenu

Dans le domaine des SIG, la Commission remarquait dans sa première communication sur les SIG de 1996 [COM(96)443] que « les consommateurs tendent à faire davantage valoir leurs droits et revendications d'usagers de services d'intérêt général, y compris au niveau européen ».

La « promotion » des droits des utilisateurs n'est pas nécessairement la garantie de leur protection. Dans ce domaine les compétences sont partagées avec les Etats membres et, en l'absence d'une réglementation communautaire spécifique, c'est en principe aux États membres qu'il appartient de définir les droits des utilisateurs et des consommateurs, de même qu'ils pourront agir en complément aux actions communautaires.

Le rôle des instances judiciaires européennes et nationales est également particulièrement important dans ce domaine. Elles assurent le renforcement des droits des usagers et, parfois, répondent à des situations de vide législatif.

Dans le domaine du transport ferroviaire, par exemple, la **Cour** a rendu quelques arrêts en rapport avec l'application du règlement (CE) n°261/2004, introduisant de nouveaux principes relatifs à l'interprétation du règlement.

- Affaire C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann contre Alitalia - Linee Aeree Italiane SpA) : a fourni une interprétation des « circonstances exceptionnelles » (du règlement 261/2004) et a établi un série de critères en ce sens permettant ainsi une meilleure défense des droits des passagers en cas de perturbation des vols.

- Affaires jointes C-402/07 (Sturgeon contre Condor Flugdienst GmbH) et C-432/07 (Böck et autres contre Air France SA) : obligation des compagnies aériennes à indemniser les coûts externes qu'elles causent / indemnisation des passagers pour les vols en retard ; les jugements établissent des principes d'indemnisation par exemple en cas de correspondance ratée causée par un retard ou indemnisation en cas de long retard.

- arrêt de la Cour du 12 mai 2011 dans l'Affaire C-294/10 Andrejs Eglītis et Edvards Ratnieks contre Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija : le transporteur aérien, tenant compte du risque de retard lié à l'éventuelle survenance de circonstances extraordinaires, doit prévoir une certaine réserve de temps lui permettant, si possible, d'effectuer le vol dans son intégralité dès lors que ces circonstances ont pris fin.

- Arrêt de la Cour du 13 octobre 2011, Affaire C-83/10 Aurora Sousa Rodríguez et autres contre Air France SA qui interprète les notions d'« annulation » (qui couvre également le cas où l'avion a décollé, mais, pour quelque raison que ce soit, a été par la suite contraint de retourner à l'aéroport de départ et où les passagers dudit avion ont été transférés sur d'autres vols) et d'« indemnisation complémentaire »¹⁷⁹.

Toutefois, on doit rappeler que ce règlement s'applique seulement en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important de vols. De plus, en cas d'annulation, les passagers n'auront pas le droit à une compensation par le transporteur aérien s'ils sont informés de l'annulation dans un délai d'au moins deux semaines avant la date de départ prévue ; dans un tel cas, ils ont le droit au remboursement du coût complet du billet mais au prix auquel il a été acheté, ce qui ne leur permet pas toujours d'acheter un autre billet au même prix (par exemple, dans le cas qu'ils ont acheté un deuxième vol de correspondance avec un autre transporteur aérien).

L'existence formelle des droits des usagers dans des chartes, contrats ou autres textes n'est pas suffisante. Les utilisateurs doivent être conscients de leurs droits et doivent être assurés des mesures leur permettant de valoriser ces droits, y compris des procédures de recours.

Une étude Eurobaromètre sur les droits des passagers effectuée en 2009 a révélé que, bien que 25% des Européens aient voyagé en avion cette année-là, une proportion significative des personnes ayant répondu à l'enquête n'étaient pas conscientes des droits et obligations contractuels liés à l'achat d'un billet d'avion. L'un des volets d'action communautaire vise une meilleure information des utilisateurs des services. Ainsi, début juillet 2012, dans les domaines des transports, la Commission a mis à disposition des voyageurs ferroviaires et aériens une application pour smartphone disponible dans 22 langues de l'UE afin de les informer de leurs droits sans délai et sans devoir se déplacer. Elle fonctionne sur quatre plateformes mobiles (iPhone et iPad d'Apple, Android de Google, Blackberry de RIM et Windows Phone 7 de Microsoft). L'application sera étendue aux voyages par autobus ou autocar et par voie maritime en 2013, lorsque les droits applicables à ces domaines entreront en vigueur.¹⁸⁰ Un réseau de centres européens de consommateurs établis dans les 27 Etats membres ainsi qu'en Islande et en Norvège et financé par la Commission européenne et les autorités nationales de protection des consommateurs, renseigne gratuitement, directement ou en ligne, les consommateurs sur leurs droits transfrontaliers et peut les aider à résoudre des situations litigieuses transfrontalières liées à leurs achats à l'étranger.

Selon des études récentes, « les réformes des infrastructures publiques des services mis en oeuvre dans l'UE sur la base de l'économie néoclassique et leur réglementation conséquent, du fait de la non prise en compte de l'hétérogénéité des consommateurs en tant que consommateurs, ont augmenté la vulnérabilité de ceux qui étaient potentiellement plus vulnérables. Ceux-ci ont, en général, non seulement moins de ressources sociales et culturelles, mais également moins de ressources économiques. En conséquence, ces

¹⁷⁹ Voir aussi Hans De Coninck, « "Promotion of user rights. Case study: Air Passenger Rights", CESI Conference, Warsaw, 10-12 October 2012, www.cesi.org/seminares/seminares.html.

¹⁸⁰ Commission européenne, Communiqué de presse, Bruxelles, le 4 juillet 2012, IP/12/738.

transformations, du fait d'un manque de politiques réglementaires compensatoires, ont eu un impact négatif sur les obligations de service public concernées par les services d'intérêt général, telles que l'universalité et le caractère abordable et leur rôle pour le renforcement de l'équité, de la solidarité et de la cohésion sociale¹⁸¹. (...) Il est essentiel pour la réglementation de l'infrastructure publique des services et, par extension, pour la réglementation des services d'intérêt général, d'incorporer l'hétérogénéité des citoyens en tant que consommateurs dans sa conception, sa mise en oeuvre et son évaluation. Dans ce cadre, il devrait être noté que les mêmes réformes et la même réglementation peuvent avoir des effets différents sur des citoyens différents »¹⁸².

Dans le domaine des transports, la Commission européenne a présenté dans une Communication récente (COM(2011)898 final) l'état des droits de passagers dans les différents modes de transport (ferroviaire, aérien, maritime, par eau, routier). Elle détermine trois principes clés – la non-discrimination, des informations exactes disponibles en temps utile et accessibles, ainsi qu'une assistance immédiate et proportionnée – dont elle déduit les dix droits spécifiques suivants qui, dans l'esprit d'une vision plus intermodale, s'appliquent à tous les modes de transport : droit à la non-discrimination dans l'accès aux transports ; droit à la mobilité : accessibilité et assistance sans frais supplémentaires pour les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite (PMR) ; droit à l'information avant l'achat et aux différentes étapes du voyage, notamment en cas d'interruption de celui-ci ; droit de renoncer au voyage (remboursement intégral du prix du billet) lorsqu'il ne se déroule pas comme prévu ; droit à l'exécution du contrat de transport en cas d'interruption de celui-ci (réacheminement et nouvelle réservation) ; droit à une prise en charge en cas de retard important au départ ou aux points de correspondance ; droit à une indemnisation dans certaines circonstances ; responsabilité du transporteur à l'égard des passagers et de leurs bagages ; droit à un système de traitement des plaintes rapide et accessible ; droit à la pleine application et à la mise en oeuvre effective du droit de l'UE. Par rapport aux dispositions du Protocole 26, la nécessité de compléter ces droits s'avère nécessaire (voir en ce sens l'avis du CESE sur cette communication¹⁸³ qui « estime que les dix droits spécifiques recensés dans la communication sous avis devraient être complétés par trois droits supplémentaires, à savoir le droit à la sécurité et à la sûreté comprenant aussi bien la sécurité technique du matériel de transport que la sécurité physique des passagers, et le droit à des normes minimales de qualité de service, de confort, de protection de l'environnement et d'accessibilité »). Sur la base de ces droits, les dispositions législatives actuellement en vigueur devraient être réexaminées.

Dans certains secteurs, des aspects essentiels des six valeurs du Protocole 26 sur les SIG ont également été traduits au niveau européen dans des obligations de service universel. Pour d'autres secteurs, les obligations de service public sont définies au niveau des Etats membres, par intervention des autorités compétentes sans que les définitions données par le droit dérivé de l'Union au concept d'obligation de service public, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ne constituent une contrainte visant à garantir l'ensemble de ces valeurs.

Services de transport public des passagers – Les obligations de service public telles que définies dans le Règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007¹⁸⁴ permettent aux Etats membres de décider du contenu des OSP pour les transports ferroviaires et par route, locaux, régionaux, nationaux ou même transnationaux¹⁸⁵.

« Les 'obligations de service public' représentent une exigence définie ou déterminée par une autorité compétente pour assurer les services de transport des passagers d'intérêt général qu'un opérateur, s'il considérait ses seuls intérêts commerciaux, n'assumerait pas ou n'assumerait pas avec la même ampleur ou dans les mêmes conditions sans compensation »¹⁸⁶.

Une étude récente montre qu'il existe des similarités générales en matière d'obligations de service public dans les Etats membres de l'UE, avec des obligations tarifaires et de fréquence du service qui sont les deux obligations de

¹⁸¹ COM(2004)374, BAUBY P., 2008, "L'europanisation des services publics", *Télescope*, 14 (1), 11-22.

¹⁸² Judith Clifton, Daniel Díaz-Fuentes, Marcos Fernández-Gutiérrez et Julio Revuelta, Does neoclassical economics work for European citizens? New evidence on public infrastructure services, Paper to 2012 AHE CONFERENCE.

¹⁸³ Avis du Comité économique et social européen sur la « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — une vision européenne pour les passagers: communication sur les droits des passagers dans tous les modes de transport », COM(2011)898 final, 23 mai 2012.

¹⁸⁴ Conformément à une étude récente, dans l'UE-25, 90% du transport ferroviaire interne de passagers est couvert par des obligations de service public, certains Etats limitant le service public de transport aux services locaux et régionaux alors que dans les pays plus petits, comme la Belgique, la République Tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Slovaquie, la Slovénie et la Suisse, presque la quasi-totalité du transport interne des passagers rentre dans la catégorie du service public de transport (*Public service rail transport in the European Union: an overview*, November 2011) http://www.cer.be/media/2265_CER_Brochure_Public_Service_2011.pdf

¹⁸⁵ Selon l'étude, « ces contrats peuvent soit être gérés exclusivement par l'autorité compétente d'un Etat membre, soit être partagés entre les Etats membres concernés (par exemple, les contrats aux frontières françaises et luxembourgeoises) », *Idem*, p. 22.

¹⁸⁶ Selon les auteurs, « en d'autres termes, les opérations de service public sont par définition non viables du point de vue commercial », *Idem*, p. 20.

service public le plus souvent appliquées¹⁸⁷. Dans le champ des principales obligations de service public actuellement exigées des opérateurs dans l'UE, l'étude identifie également : des exigences de qualité, des possibilités de marketing avec des niveaux de tarifs spécifiques souvent imposés par l'autorité publique, la fiabilité du service¹⁸⁸.

- « Des obligations tarifaires concernant des réductions de prix pour certaines catégories de passagers. Dans certains cas, la législation laisse une certaine marge de manœuvre à l'opérateur pour augmenter les tarifs. En général, cette marge de manœuvre est limitée, les compagnies ferroviaires ne pouvant pas augmenter les prix au-delà d'un certain niveau établi par les autorités¹⁸⁹.

- La fréquence du service, y compris pour les services entre les grandes villes aux heures de pointe, et la programmation des arrêts.

- Des exigences de qualité sont généralement introduites – soit de manière explicite dans la section concernant les obligations de service public – soit indirectement par un système de 'bonus - malus'. Cela constitue un aspect de plus en plus important des implications économiques du contrat, parce que la qualité a un prix et parce que ce prix doit être réellement négocié entre les parties. Les exigences de qualité incluent en général : • la ponctualité ; • la réservation des sièges ; • les services aux passagers à mobilité réduite ; • les informations aux clients, y compris le niveau d'information devant être fourni dans les gares, à bord ou comme communication générale ; • les exigences concernant la vente des billets dans les gares ou dans les trains ; • la propreté du matériel roulant ; le nombre de sièges disponibles durant et hors les heures de pointe ; • la présence du personnel dans les trains ; • les caractéristiques du matériel roulant.

- La possibilité/la disponibilité du marketing des services publics de transport à certains niveaux spécifiques de tarif sont souvent imposées par l'autorité publique.

- La fiabilité du service – y compris les données concernant la circulation effective de trains prévus et des obligations d'assurer un moyen de transport de substitution en cas de panne du matériel roulant. »

Electricité – Obligations de service public définies dans la Directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité¹⁹⁰

Article 3 Obligations de service public et protection des consommateurs

« 2. En tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du traité, en particulier de son article 86 [106 TFUE], les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique, l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et la protection du climat. Ces obligations sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et garantissent aux entreprises d'électricité de la Communauté un égal accès aux consommateurs nationaux. En matière de sécurité d'approvisionnement, d'efficacité énergétique/gestion de la demande et pour atteindre les objectifs environnementaux et les objectifs concernant l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables, visés au présent paragraphe, les États membres peuvent mettre en œuvre une planification à long terme, en tenant compte du fait que des tiers pourraient vouloir accéder au réseau ».

Au regard de la place des SIEG dans les valeurs de l'Union et au fait qu'il n'existe pas de hiérarchie entre ces valeurs, les dispositions du traité de Lisbonne devraient conduire les législateurs à concentrer leur attention non seulement sur les règles de concurrence, mais sur l'ensemble des conditions nécessaires à l'accomplissement des missions particulières des SIEG, non seulement économiques et financières, mais aussi celles qui sont induites par les six valeurs du Protocole 26 sur les SIG. Le CESE considère « qu'il est indispensable de traduire les nouvelles dispositions du droit primaire sur les SIG dans le droit dérivé sectoriel et le cas échéant transversal ». ¹⁹¹ Mais cela suppose une véritable internalisation de ces valeurs. Or, comme le remarque le CESE à propos de la récente Communication de la Commission « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe » [COM(2011)900], la qualité, pourtant présente dans le titre, en tant que valeur commune des SIEG « n'est absolument pas évoquée dans la communication en général, pas plus que dans l'examen secteur par secteur ».

L'introduction des références aux six valeurs du Protocole 26 est actuellement en discussion dans la procédure législative au niveau de l'Union européenne sur la proposition de Directive sur les concessions (voir ci-après).

¹⁸⁷ *Idem*, p. 20

¹⁸⁸ Qui inclut aussi, selon l'étude, les données sur la circulation effective des trains et l'obligation d'assurer un moyen de transport alternatif en cas de panne du matériel roulant.

¹⁸⁹ *Idem*.

¹⁹⁰ Pour le gaz naturel, voir les dispositions similaires de l'article 3, alinéa 2 de la Directive 2009/73/CE.

¹⁹¹ Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe, COM(2011)900, 2012/C 229/18, du 23 mai 2012, point 1.3.

2.7. Interactions entre les six valeurs

De la même manière que la réponse aux besoins des utilisateurs - de chaque habitant, comme de chaque collectivité locale, régionale, nationale, européenne -, qui est la raison d'être des SIEG, implique d'avoir accès à toute une série de services (à quoi servirait-il de garantir l'accès à l'électricité si l'on n'a pas de logement), il est nécessaire de relier les six valeurs dont nous venons d'examiner séparément les origines, le contenu et les enjeux, de prendre en compte leurs interactions.

L'énumération des six valeurs dans le Protocole 26 ne relève pas d'un « menu à la carte » dans lequel on choisirait de mettre l'accent sur tel ou tel aspect, mais relève d'une conception d'ensemble de ce que sont les services d'intérêt général, dont accès doit être garanti pour avoir une vie décente, être inséré dans la société et pouvoir développer ses activités économiques, sociales.

Les valeurs comportent des aspects contradictoires. L'amélioration de la qualité ou celle de la sécurité a un coût, qui risque de mettre en cause le caractère abordable... ; des arbitrages et des choix peuvent être nécessaires, des priorités et des adaptations progressives peuvent être définies.

Il n'y a pas de prévalence d'une valeur sur les autres et, on la vu, l'énumération des 6 valeurs dans le Protocole 26 ne prétend pas être exhaustive¹⁹².

On peut donc soulever à ce stade des tensions réciproques entre :

- les possibles pressions sur les prix au détriment de la qualité des services ;
- l'exigence d'une haute qualité et sécurité (leur maintien et évolution), les coûts économiques, matériels, financiers et humains que cela implique et le caractère abordable des services (recouvrement intégral des coûts, prix incitatifs, etc.) ;
- le lien entre investissements et l'amélioration de la qualité du service (« qui n'est pas établi par les expériences passées »¹⁹³) ;
- le juste dosage des considérations économiques, sociales, environnementales ;
- la couverture universelle (parfois « gratuite », c'est-à-dire financée par le budget public), la qualité et la soutenabilité financière ;
- le caractère abordable, qui conditionne la réalisation d'autres principes (par exemple, l'universalité d'accès aux services, l'égalité de traitement), et la réalisation de certains droits fondamentaux (l'accès aux SIEG prévu par l'article 36, les autres droits définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE et au niveau national) ;
- l'égalité de traitement, principe général et absolu de l'intégration européenne, qui pourrait donc primer sur la mise en œuvre d'autres valeurs : à quelles conditions d'ampleur et de durée peut-on accepter des différences de qualité ou de sécurité, par exemple lors de la mise en œuvre de nouvelles technologies ? A contrario, est-il légitime - et dans quelles conditions - de mettre en œuvre des « discriminations positives ». Dans de tels cas, si des tarifs spéciaux pour des usagers individuels sont possibles pour assurer le caractère abordable d'un service, ils doivent aussi s'appliquer et être ouverts aux usagers qui utilisent les services dans des conditions similaires ;
- l'équilibre entre ces valeurs et objectifs ambitieux, l'augmentation et/ou les exigences d'OSP et les possibilités économiques et sociales ;
- les effets des politiques européennes de libéralisation et/ou de cohésion sur les 6 valeurs et sur leurs interactions ;
- les effets des obligations de service public (OSP) et des obligations de service universel (OSU) définies jusqu'ici.

On ne saurait apporter des réponses identiques, ni même harmonisées, à ces tensions et interactions pour tous les secteurs couverts et pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Le Protocole 26 souligne d'ailleurs clairement la diversité des SIEG « au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes », ainsi que « le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser » les services.

¹⁹² Dans le Livre blanc de 2004 [COM(2004)374], la Commission européenne avait recensé 9 « principes directeurs », qui vont au-delà de ce qui a été retenu dans le Protocole : permettre aux pouvoirs publics d'être proches des citoyens ; atteindre des objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels ; assurer la cohésion et l'accès universel ; maintenir un niveau élevé de qualité et de sécurité ; garantir les droits des consommateurs et des usagers ; suivre et évaluer le fonctionnement des services ; respecter la diversité des services et des situations ; accroître la transparence ; assurer la sécurité juridique.

¹⁹³ COM(91)476, *loc. cit.*

Par contre, le Protocole 26 invite explicitement – en tant que part du droit primaire - les institutions européennes, comme les États membres à assurer la mise en œuvre de ces 6 valeurs et les interactions entre elles.

Cela pourrait – ou devrait – se traduire par l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies pro-actives et progressives de mise en œuvre du Protocole 26, dans chaque secteur, comme sur chaque territoire pertinent, associant tous les acteurs concernés. On pourrait – ou devrait - aussi mettre en place des outils de connaissance et d'évaluation, de benchmarking et d'échanges de « bonnes pratiques ».

La Commission pourrait ainsi lancer une consultation publique sur le sens et la mise en œuvre des six valeurs, à quel niveau, dans quels secteurs, etc.

Troisième partie - Perspectives de mise en œuvre

L'analyse des perspectives de mise en œuvre du Protocole 26 et particulièrement des 6 valeurs qu'il définit suppose de prendre en compte une série d'aspects et de dimensions.

Dès son introduction, le Protocole se présente comme définissant des « dispositions interprétatives ». Implicitement – et cela a été développé lors des entretiens sur la genèse du Protocole –, il ne ferait donc qu'interpréter des dispositions existantes, sans en mentionner ou définir de nouvelles. Pourtant, le fait qu'il fasse partie intégrante du droit primaire de l'UE fait entrer dans celui-ci des dispositions qui n'existent pas dans d'autres articles et qui ne faisaient pas partie des traités jusqu'ici. Il en est ainsi, en particulier des six valeurs, mais aussi de la « diversité » et des « disparités », du « large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales », ainsi que de l'entrée dans le droit primaire de la notion globale de « services d'intérêt général » et de celle de services non économiques d'intérêt général, là où n'existaient que des SIEG. Ces éléments semblent aller au-delà de l'« interprétation » des dispositions existantes.

Dès lors, se pose la question de la mise en œuvre du Protocole et de l'utilisation de ses dispositions que peuvent faire les utilisateurs de services d'intérêt général, les citoyens, les organisations de la société civile, les organisations syndicales, les autorités publiques locales, etc.

C'est pour apporter des éléments de clarification et permettre de donner du sens aux 6 valeurs pour tous les acteurs que nous avons sollicité l'avis de juristes européens issus de pays de traditions juridiques différentes. Outre les entretiens avec M. Jean-Claude Piris et Mr. Michel Petite, déjà évoqués dans la Première partie, qui ont été l'occasion d'aborder également ces questions, quatre experts ont accepté d'apporter leur contribution : Markus Krajevski (Germany), Ulla Neegard (Denmark), Laurent Pech (Ireland), Stéphane Rodrigues (France).

Il en ressort de larges convergences de points de vue, même si certains aspects restent controversés.

A l'évidence, le Protocole 26 ne peut être considéré à lui seul comme la base juridique d'un droit dérivé. Par contre, faisant explicitement référence pour les SIEG à l'article 14 TFUE, qui est devenu avec le traité de Lisbonne la base juridique de règlements européens¹⁹⁴, il semble donner des éléments de référence pouvant – ou devant – être déclinés dans le contenu de ces règlements.

Règlements article 14 et Protocole 26

L'article premier du Protocole renvoie directement à l'article 14 TFUE : « Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment... ».

Il est ainsi clairement établi un lien indissociable entre l'article 14 et le Protocole 26. Cela implique que tout Règlement – sectoriel ou transverse - pris en application de l'article 14 - même s'il n'a jusqu'ici fait l'objet d'aucune proposition législative de la part de la Commission européenne - devra explicitement faire référence au contenu du Protocole et en particulier décliner dans le droit dérivé chacune des 6 valeurs qu'il comporte.

Les articles 14 et 106 TFUE doivent être lus et interprétés en lien avec le Protocole 26.

De manière plus générale, les 6 valeurs du protocole 26 peuvent fonder et légitimer le contenu des « missions particulières » que les autorités publiques assignent aux SIEG, en application de l'article 106 TFUE.

Déclinaison (des six valeurs) dans le droit dérivé transversal et sectoriel

De manière plus générale, lors de chaque réexamen et complément du droit dérivé concernant tel ou tel secteur concernant les services d'intérêt économique général (communications, services postaux, électricité, gaz, les différents modes de transport, etc.), ainsi que les dispositions transverses (marchés publics, concessions, aides d'Etat, etc.), le Protocole doit être intégré dans les fondements du droit primaire de l'Union qu'il s'agit de « dériver ».

Les règles actuellement en vigueur ont été adoptées avant le traité de Lisbonne et ne pouvaient donc faire référence au contenu du Protocole 26. Elles font toutes l'objet de révision régulière en fonction des

¹⁹⁴ « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

impacts de leur mise en œuvre comme des évolutions économiques, sociales, environnementales, culturelles... Ce doit être l'occasion de les enrichir des 6 valeurs du Protocole 26.

Même si à la date de ce rapport, la Commission européenne n'a pas fait référence au Protocole 26 dans ses propositions législatives qui concernent directement les SIG, comme celles sur les marchés publics [COM(2011)895, COM(2011)896] ou sur les concessions [COM(2011)897], le Parlement européen commence à proposer de les intégrer.

C'est ainsi que le projet de rapport de Philippe Juvin sur la proposition de Directive concessions propose un amendement au considérant 21 : « Les États membres veillent à ce que le concédant puisse prendre en compte la nécessité d'assurer *l'innovation ainsi que, conformément au protocole 26 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un niveau élevé de qualité et de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs* ». Le Rapporteur réaffirme ainsi le droit des pouvoirs publics de prévoir un certain niveau de qualité ou des obligations de service public conformément au Protocole 26 annexé au Traité sur le Fonctionnement de l'UE.

Le rôle de la CJUE

La Cour de justice de l'Union européenne a la responsabilité d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités du traité ». Elle statue sur les « recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales », ainsi que « à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions ». En cas de conflit entre le Protocole 26 et une autre disposition du droit primaire de l'UE, la Cour de justice de l'UE devrait alors s'appuyer sur les règles traditionnelles d'interprétation pour concilier les normes situées au même niveau dans la hiérarchie des normes communautaires.

La pratique de la Cour consiste à regarder l'esprit, les objectifs des rédacteurs du droit primaire, la volonté d'en faire ou non des obligations juridiques précises et inconditionnelles... Ainsi dans son arrêt TF1, M6 et Canal+ v European Commission (T-520/09), la Cour s'était intéressée au Protocole d'Amsterdam sur l'audiovisuel ; elle ne s'était pas prononcée sur son effet direct, mais elle l'a utilisé comme norme de référence pour sa propre interprétation, pour éclairer la portée de l'article 86(2).

La Cour a d'ailleurs commencé à se saisir du Protocole 26 dans un contentieux qui lui était soumis à propos du « large pouvoir discrétionnaire ... »¹⁹⁵. A l'évidence elle sera amenée à intégrer l'ensemble du contenu du Protocole 26 dans ses interprétations et applications du droit primaire de l'Union européenne, en particulier si les requérants font référence à tel ou tel aspect ou éventuellement si la Cour se saisit du droit primaire, dans une volonté de préciser les choses. Le Protocole 26 fait partie intégrante du droit primaire et la CJUE l'intégrera dans les références sur lesquelles elle fonde sa jurisprudence.

Le Protocole moyen de droit

L'utilisation directe par un requérant de telle ou telle disposition du Protocole 26 dans un contentieux apparaît plus controversée parmi les juristes que nous avons consultés.

Elle renvoie d'abord à la problématique générale de la Cour qui repose sur l'« effet direct » de la disposition du droit primaire invoquée par le requérant. Les trois exigences identifiées par la CJUE en ce qui concerne l'effet direct du droit primaire de l'UE sont (i) la disposition doit être suffisamment claire et précise ; (ii) elle doit être inconditionnelle et ne doit pas dépendre d'autres dispositions légales ; (iii) elle doit conférer un droit spécifique sur lequel un citoyen pourrait fonder sa demande. Il conviendrait de montrer que les principes invoqués sont suffisamment clairs, précis et inconditionnels, qu'ils posent une obligation de faire ou de ne pas faire, ce qui, on l'a vu dans l'analyse de chacune des 6 valeurs, fait débat. Les dispositions des protocoles de l'UE peuvent également être invoquées dans des litiges, soit pour convaincre la Cour d'adopter une interprétation particulière d'une disposition du droit de l'UE, soit d'annuler la disposition du droit dérivé de l'UE qui n'est pas compatible avec une disposition particulière du Protocole.

Il reste que le droit primaire primant sur un acte de droit dérivé, les dispositions du Protocole 26 pourraient être utilisées comme moyen de droit pour obtenir un jugement de la Cour. Cette utilisation du

¹⁹⁵ A la date de rédaction de ce rapport, une référence à ce Protocole a été faite par le Tribunal de première instance : dans l'ordonnance du président du tribunal du 17 février 2011 (T-490/10), celui-ci fait état du Protocole 26 qui « mentionne l'importance des SIEG et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales pour les fournir, les faire exécuter et les organiser ». Par ailleurs, un recours introduit devant le TPI s'appuie le Protocole 26 (Article 2, arrêt T-15/12, Province Groningen e. a./Commission), actuellement en cours d'examen devant le Tribunal : la requérante soutient, entre autres, que « la protection de la nature est un service d'intérêt général au sens de l'article 2 du protocole n°26 sur les services d'intérêt général. Le droit de la concurrence de l'Union n'est donc pas applicable ».

Protocole 26 comme moyen de droit semble également possible dans chaque Etat membre, tant il est composant à part entière du droit primaire de l'Union européenne applicable partout. Les tribunaux de l'UE pouvaient annuler toute disposition du droit dérivé de l'UE contrevenant à une de ces « valeurs communes ».

La responsabilité des Etats membres

Il ne faut pas limiter le « mode d'emploi » du Protocole 26 à la seule dimension européenne. Le Protocole 26 développe le contenu de l'article 14 TFUE, dont on a vu qu'il définit une compétence partagée entre l'Union européenne et les Etats membres en matière de Services d'intérêt économique général.

Les valeurs explicitées par le Protocole 26 doivent donc être mises en œuvre non seulement au plan européen, mais aussi dans chacun des Etats membres (les autorités nationales, régionales et locales). Est-ce toujours le cas ? Pour chacun des secteurs concernés ? Dans chaque domaine ? Afin de permettre aux SIEG d'« accomplir leurs missions » ! Les Etats membres et chacune des autorités publiques régionales et locales ont la responsabilité de mettre en œuvre les valeurs du Protocole 26, y compris lorsqu'elles délèguent la gestion à d'autres acteurs.

Un Parlement national pourrait également, par exemple, invoquer le contenu du Protocole lors d'un contrôle de subsidiarité d'un texte présenté par la Commission.

Ce champ d'action ne devrait pas se limiter aux seuls services économiques. Si les services non économiques ne sont pas couverts par l'article 1 du Protocole et les valeurs qu'il précise, ils ne devraient en rien être exclus de la mise en œuvre des valeurs du Protocole par les autorités nationales. Au contraire, s'agissant de services intrinsèquement liés au lien social et à la citoyenneté, ils devraient être exemplaires en matière de qualité, de sécurité, de caractère abordable, d'égalité de traitement, d'accès universel et de droits des utilisateurs.

C'est aussi dans chaque Etat membre, dans chaque collectivité locale, avec la participation de tous les acteurs sociétaux concernés, que se joue l'application des valeurs aujourd'hui reconnues par le droit européen.

Mettre en œuvre ce nouvel outil

Cela fait tout juste deux ans que le traité de Lisbonne est en vigueur et que le Protocole 26 peut produire ses effets.

Il convenait d'abord de prendre la mesure des éléments nouveaux qu'il apporte au corps de règles et de normes européens qui s'appliquent aux Services d'intérêt général. On l'a vu, il vient apporter une sorte de pierre angulaire à une conception européenne de Services d'intérêt général qui se construit progressivement depuis plus d'un demi-siècle et qui est encore à décliner, mettre en œuvre, compléter...

Mais le traité de Lisbonne, avec l'article 14 TFUE, la Charte des droits fondamentaux et les valeurs référencées dans le Protocole 26 marque une étape décisive dans cette longue marche vers une vision renouvelée, efficace et fondée sur la réponse aux besoins...

Car la construction européenne relève du temps long. Elle suppose de faire converger des histoires, des traditions et des intérêts différents en un certain nombre de principes communs, sans prétendre ni à l'uniformité, ni même à une complète harmonisation, mais en conjuguant unité et diversité.

C'est à cette ambition que ce rapport vise à apporter une modeste contribution. Elle ne sera efficace que si tous les acteurs s'en saisissent...

CESI

La Confédération Européenne des Syndicats Indépendants (CESI) défend les intérêts de millions de travailleurs auprès des institutions européennes et regroupe plus de 50 organisations syndicales dans 26 pays. Depuis 2005, la CESI est reconnue partenaire social européen et, à ce titre, est régulièrement consultée dans le cadre du dialogue social.

L'Académie Europe est le centre de formation de la CESI. Elle offre aux membres de la CESI, via l'organisation de séminaires soutenus par la Commission européenne, la possibilité de s'informer sur des sujets d'actualité en Europe et d'échanger avec des décideurs politiques et des experts internationaux.

Parmi les thèmes abordés dans le cadre des précédents séminaires, on peut citer la promotion de la diversité au sein de la fonction publique en Europe, la mobilité du personnel de santé au sein de l'Union Européenne, l'apprentissage tout au long de la vie, la santé et la prévention au travail, la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, la flexisécurité, le modèle social européen, ou encore la question du défi démographique.

www.cesi.org

info@cesi.org

Avenue de la Joyeuse Entrée, 1-5 B-1040 Bruxelles
Belgique

RAP

Reconstruire l'action publique (RAP) est une association sans but lucratif (loi française de 1901), dont l'objectif est de contribuer à la refondation et à la promotion de l'action publique à chaque niveau d'organisation humaine (local, régional, national, européen et mondial).

A cet effet, RAP conduit des recherches et participe à des formations.

RAP a en particulier mené la première recherche sur l'ensemble des Services d'intérêt général en Europe et dans tous les pays membres de l'Union européenne (Mapping of the Services publics in the European Union and 27 Member States, 2010), participe au réseau COESIONET, sur la cohésion économique, sociale et territoriale en Europe, conduit la partie Europe du programme mondial de recherche de la CGLU sur la gouvernance des services publics locaux de base (2012-2013).

www.actionpublique.eu

info@actionpublique.eu

48 rue du Rocher F-75008 Paris
France