

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1971 - 1972

12 janvier 1972

LIBRARY
EUROPEAN COMMUNITY
INFORMATION SERVICE
WASHINGTON, D. C.

DOCUMENT 225/71

Rapport

fait au nom de la commission juridique

sur la définition des notions d'administration publique et d'autorité publique dans les Etats membres et des conséquences de cette définition pour l'application des articles 48, paragraphe 4, et 55 du traité instituant la C.E.E.

Rapporteur: M. J.B. BROEKSZ

PE 28.618/déf.

Par lettre du 29 mai 1970, la commission juridique a demandé l'autorisation d'élaborer un rapport sur la définition des notions d'administration publique et d'autorité publique dans les Etats membres et sur les conséquences de cette définition pour l'application des articles 48, paragraphes 4 et 55 du traité instituant la C.E.E. .

Par lettre du 15 juin 1970, le Président du Parlement européen a autorisé la commission à faire rapport sur cette question.

La commission juridique a nommé M. Broeksz rapporteur en date du 30 septembre 1971. Elle a examiné le projet de rapport au cours de ses réunions des 29 octobre et 14 décembre 1971.

En sa réunion du 14 décembre 1971, la commission a adopté à l'unanimité la proposition de résolution ainsi que l'exposé des motifs.

Etaient présents : M. Meister, président, doyen d'âge, M. Broeksz, rapporteur, Mlle Lulling (suppléant M. Ballardini), MM. Berkhouwer (suppléant M. Merchiers), De Gryse, Dittrich, Estève, Koch, Lautenschlager, Memmel, Mommersteeg, Reischl et Springorum.

o
o o

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
A - Proposition de résolution	5
B - Exposé des motifs	8

A.

La commission juridique soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

sur la définition des notions d'administration publique et d'autorité publique dans les Etats membres et sur les conséquences de cette définition pour l'application des articles 48, paragraphe 4, et 55 du traité instituant la C.E.E.

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la commission juridique (doc. 225/71),

1. attire l'attention sur l'article 48, paragraphe 1, du traité instituant la C.E.E., lequel dispose que la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition;
2. constate que le chapitre "Les travailleurs", dont fait partie l'article 48, concerne exclusivement les activités salariées;
3. fait remarquer qu'en vertu de son paragraphe 4, les dispositions de l'article 48 ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique;
4. estime, dès lors, que le paragraphe 4 de l'article 48 doit être considéré comme une dérogation aux dispositions des paragraphes 1 à 3 de ce même article ;
5. estime que doit être tenu comme relevant de l'administration publique tout emploi reconnu comme tel par l'Etat membre considéré, dans le respect de l'esprit du traité instituant la C.E.E.;
6. estime que, littéralement, l'article 48, paragraphe 4, ne se prête pas à une double interprétation ;
7. constate, dès lors, que l'article 48, paragraphe 4, peut être appliqué à tout emploi considéré par un Etat membre comme relevant de son administration publique, quel que soit le contenu des activités effectuées dans le cadre de cet emploi ;
8. présume néanmoins que le but du paragraphe 4 de l'article 48 est essentiellement de permettre aux Etats membres de réserver à leurs ressortissants l'exercice effectif de l'autorité publique ;

9. constate qu'il existe dans l'administration publique de nombreux emplois qui ne comportent pas d'exercice effectif de l'autorité publique ;
10. attire l'attention sur le principe inscrit à l'article 3 c) du traité instituant la C.E.E., qui prescrit l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ;
11. souhaite expressément que, dans la mesure du possible, les Etats membres bornent l'application du paragraphe 4 de l'article 48 aux emplois qui comportent l'exercice de l'autorité publique ;
12. attire l'attention sur les articles 55 et 66 du traité instituant la C.E.E., aux termes desquels les dispositions des chapitres "Le droit d'établissement" et "Les services" ne sont pas applicables, en ce qui concerne l'Etat membre intéressé, aux activités participant dans cet Etat, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ;
13. constate que ces deux chapitres ne concernent que les activités non salariées ;
14. rappelle que l'interprétation de l'article 55 n'a pas laissé de soulever certaines questions dans l'examen des propositions de directives concernant la réalisation de la liberté d'établissement et la libre prestation de services pour l'avocat, le médecin et le dentiste ;
15. constate qu'il existe, de l'article 55, deux interprétations, l'une extensive, l'autre restrictive ;
16. constate que, dans l'interprétation extensive, la notion d'"activités" recouvre la profession dans son intégralité, ce qui implique que les professions dont une partie des activités peuvent participer à l'exercice de l'autorité publique n'entrent pas en ligne de compte pour la liberté d'établissement et la libre prestation de services ;
17. constate que, dans l'interprétation restrictive, seules les activités participant à l'exercice effectif de l'autorité publique sont exclues de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services, mais que les professions dans le cadre desquelles ces activités sont effectuées entrent, elles, en ligne de compte pour les mesures de libération ;
18. rappelle une fois encore le principe énoncé au paragraphe 11 ci-dessus ainsi que le rapport Kreyssig, de 1961, sur le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (1), selon lequel l'article 55 ne devrait être appliqué que dans des cas exceptionnels ;
19. constate que, par le passé, l'article 55 a déjà, de différentes parts, fait l'objet de considérations juridiques développées ;

(1) Doc. 1/61

20. estime qu'actuellement, cette question constitue pour le Parlement européen un problème non seulement juridique, mais aussi politique;
21. estime que, dans l'intérêt d'une bonne politique, il importe beaucoup qu'il se prononce pour l'une des deux interprétations;
22. opte pour l'interprétation restrictive de l'article 55 et invite la commission juridique à en tenir compte dans la présentation de ses rapports ultérieurs;
23. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

B.

EXPOSE DES MOTIFS

1. A maintes reprises, dans le passé, lors de l'examen de certaines propositions de directives, le Parlement européen et la commission juridique se sont heurtés à des difficultés liées à l'interprétation des articles 48, paragraphe 4, et 55 du traité instituant la C.E.E. ; celles-ci ne sont d'ailleurs pas encore résolues aujourd'hui.'

Pour ces raisons, la commission juridique a décidé, à la réunion qu'elle a tenue le 19 mai 1970 à Florence, de présenter un rapport général sur ce sujet.

Article 48, par. 4 du traité instituant la C.E.E.

2. En son paragraphe premier, l'article 48 dispose que la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition. L'emploi du mot "travailleurs" implique que cette disposition ne s'applique qu'aux activités salariées.

3. En vertu de son paragraphe 4, les dispositions de l'article 48 ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. Cela signifie qu'un Etat membre peut écarter de son administration publique un travailleur originaire d'un autre Etat membre, pour la raison que celui-ci ne possède pas la nationalité conforme. De ce fait, le paragraphe 4 de l'article 48 est une disposition dérogatoire.

4. L'interprétation de cette disposition est venue accessoirement sur le tapis lors de l'examen des propositions de directives concernant la réalisation du droit d'établissement et la libre prestation de services pour les activités du médecin et du dentiste (1).

5. De l'avis de la commission juridique, un emploi peut être tenu comme relevant de l'administration publique dès lors qu'il est reconnu comme tel par l'Etat membre considéré. De la lettre du paragraphe 4 de l'article 48, il découle implicitement que cette disposition peut être appliquée par un Etat membre à tout emploi considéré dans cet Etat comme relevant de l'administration publique. Il est toutefois permis de se demander si une interprétation aussi large répond bien au but réel du paragraphe 4 de l'article 48.

(1) Doc. 80/70

L'on peut, en effet, présumer que l'article 48, par. 4, trouve son origine dans le fait qu'à l'avènement du traité instituant la C.E.E., les Etats membres ne semblaient pas disposés à confier à des étrangers l'exercice de l'autorité publique. Cette attitude s'explique probablement par l'idée que le fait d'être membre de la Communauté dont on doit, par son activité, servir les intérêts, offre la garantie la plus naturelle que ce service sera bien exécuté.

Il existe toutefois, dans l'appareil administratif, nombre d'activités qui ne comportent pas la moindre forme d'exercice effectif de l'autorité publique. Pour ces cas, dès lors, l'argumentation exposée ci-dessus ne doit, stricto sensu, pas faire obstacle à d'éventuelles mesures de libération.

6. Les administrations et les institutions publiques dans les divers Etats membres pourraient, par exemple, selon le degré d'exercice effectif de l'autorité publique, être subdivisées en les catégories suivantes :

- a) services dans le cadre desquels les activités font partie intégrante de l'autorité publique effective ; selon la commission juridique, il ne fait pas de doute que le paragraphe 4 de l'article 48 peut s'appliquer aux cas de cette espèce ;
- b) corps dont une partie seulement des activités peuvent être considérées comme participant à l'exercice de l'autorité publique, la chose étant, pour les autres activités, soit douteuse, soit tout à fait contraire ; il sera toutefois malaisé, dans ces services, de distinguer les diverses fonctions d'après une telle différence ;
- c) corps dont les activités n'ont absolument rien de commun avec l'exercice de l'autorité publique.

7. En ce qui concerne les activités (visées sous c) et, pour certaines, sous b)) qui ne peuvent pas être considérées comme exercice de l'autorité publique, la commission juridique ne peut qu'exprimer l'espoir que les Etats membres autoriseront l'accès à ces fonctions à des personnes originaires des autres Etats membres, eu égard, entre autres, au principe inscrit à l'article 3 c) du traité, qui prescrit l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Elle a néanmoins pleinement conscience que, étant donné la lettre du paragraphe 4 de l'article 48, les Etats membres n'ont aucune obligation juridique dans ce sens.

Elle estime souhaitable que le président du Parlement européen porte cette conception à la connaissance de la Commission et du Conseil, en faisant bien ressortir que, d'après la lettre du paragraphe 4 de l'article 48, les Etats membres ont le droit de refuser tout emploi dans leurs administrations publiques aux ressortissants d'autres Etats membres.

Article 55 du traité instituant la C.E.E.

8. Aux termes de cet article, les dispositions du chapitre "Le droit d'établissement" ne sont pas applicables, en ce qui concerne l'Etat membre intéressé, aux activités participant dans cet Etat, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique.

En faisant référence à l'article 55, l'article 66 du traité instituant la C.E.E. dispose de même en ce qui concerne le chapitre "Les services".

Ces chapitres, on le notera, ne concernent que des activités non salariées.

9. Concrètement, l'article 55 est venu sur le tapis, au Parlement et à la commission juridique, mais aussi ailleurs, à l'occasion de la confection et de l'examen d'un certain nombre de rapports parmi lesquels :

- le rapport Kreyssig
sur le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (1) ;
- le rapport Jozeau-Marigné
sur la proposition de la Commission (2) relative à une directive concernant la réalisation de la libre prestation de services pour certaines activités de l'avocat (3) ; le 17 novembre 1970, le Parlement a renvoyé ce rapport à la commission juridique ;
- le rapport Lautenschlager
sur les propositions de la Commission (4) relatives à des directives concernant la fixation des modalités de réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services pour les activités non salariées du médecin et du dentiste (5) ; ce rapport fut adopté par le Parlement européen, le 8 juillet 1970 ;
- une note élaborée par M. Estève, à l'intention de la commission juridique, sur la directive concernant la réalisation de la liberté d'établissement et la libre prestation de services pour les activités non salariées du vétérinaire.

A cet égard, deux tendances principales se firent jour.

Selon l'une, il convient de donner à l'article 55 une interprétation large. Selon celle-ci, la disposition s'applique à la catégorie entière des activités, dès lors qu'une partie de celles-ci peuvent être considérées comme exercice effectif de l'autorité publique. L'un des arguments invoqués à l'appui de cette thèse est l'impossibilité de scinder une profession en activités, les unes participant à l'exercice de l'autorité publique, les autres, non.

- (1) doc. 1/61
- (2) doc. 44/69
- (3) doc. 74/70
- (4) doc. 10/69
- (5) doc. 80/70

Selon l'autre, l'article 55 doit être interprété de façon restrictive, c'est-à-dire qu'il ne faut appliquer la disposition qu'aux activités qui peuvent effectivement être considérées comme participant à l'exercice de l'autorité publique. Dans la pratique, cela signifierait que ceux qui, en vertu de leur profession, obtiennent le droit de s'établir et (ou) de prester des services dans un autre Etat membre, ne peuvent y avoir accès à des activités participant à l'exercice de l'autorité publique, même si ces activités font partie de la profession considérée. Les tenants de cette doctrine affirment qu'une interprétation extensive de l'article 55 léserait la libération des professions libérales prévue dans le traité instituant la C.E.E., en portant atteinte au principe, déjà cité, inscrit à l'article 3 c) de celui-ci. La commission juridique a adopté cette manière de voir.

10. Déjà dans les années 1960-1961, la commission appelée, à l'époque, du marché intérieur et le Parlement européen s'étaient occupés, à l'occasion du rapport de M. Kreyssig sur le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (1), des difficultés soulevées par l'article 55. D'après le paragraphe 28 de ce document, l'article 55 ne devrait être appliqué que dans des cas très rares :

"Par ailleurs, la commission approuve l'opinion de l'exécutif selon laquelle l'exception prévue au premier alinéa de l'article 55 "ne devrait être appliquée que dans des cas très rares". Elle estime également que, même si toutes les conditions sont réunies, il ne faut pas appliquer l'exception lorsque la majorité des membres de la profession en question désire la libération".

11. Lors de l'examen d'une proposition de directive concernant les modalités de la réalisation de la libre prestation de services pour certaines activités de l'avocat, le Parlement européen et la commission juridique se heurtèrent aux problèmes concrets que soulève l'article 55 ; l'une et l'autre opinions exposées ci-dessus trouvèrent d'opiniâtres défenseurs.

En l'espèce, la divergence entre les opinions revient à ceci : les partisans de l'interprétation large veulent, en vertu de l'article 55, exclure d'une façon générale la profession d'avocat des mesures de libération, cependant que, d'après leurs adversaires, seules les activités de la profession de l'avocat qui participent à l'exercice effectif de l'autorité publique peuvent entrer en ligne de compte pour cette exclusion.

12. Les implications juridiques de l'interprétation de l'article 55 ont déjà maintes fois été signalées. La commission juridique estime que les deux points de vue ayant été exposés de manière approfondie, aucune lumière juridique nouvelle ne peut plus être jetée sur cette question. Aussi ne fera-t-elle aucun effort en ce sens, d'autant plus qu'entre-temps l'ensemble du problème a pris un caractère politique.

(1) Doc. 1/61

La commission juridique estime que, dans l'intérêt d'une bonne politique, il importe beaucoup que le Parlement européen adopte sans tarder une position de principe dans cette affaire. Pour les raisons qui ont été exposées, elle propose au Parlement de se prononcer pour l'interprétation restrictive de l'article 55. L'attitude ainsi adoptée pourrait désormais servir de ligne de conduite dans la pratique, par exemple dans le sort à réserver aux rapports liés à cette question qui sont encore en souffrance auprès de la commission juridique.