

**LES SERVICES PUBLICS ROUMAINS ET  
L'UNION EUROPÉENNE  
- considérations théoriques -**

**Doctorante Lavinia DARIE**  
*Université "Jean Moulin Lyon 3", France*

**Rezumat:** *Prezentul articol analizează, pe de o parte, rolul serviciilor de interes general și noțiunea de obligație a serviciului public în cadrul dreptului comunitar, iar pe de altă parte, modalitatea prin care dreptul comunitar (care, după aderarea României va deveni drept național prin transformarea acquis-ului comunitar și în virtutea întâietății în fața dreptului național) va influența și îmbogăți serviciul public român. Articolul tratează și noile obligații impuse de dreptul comunitar serviciilor publice române.*

*De asemenea, lucrarea de față are în vedere și noile funcții pe care statul român va trebui să le îndeplinească datorită deschiderii concurenței din economie și a sectoarelor acesteia, rămase până acum monopol de stat și care sunt responsabile cu misunile de interes general. Redefinirea relațiilor între instituțiile cu rol de interes general și serviciul public se va afla, de asemenea, în atenția expozeului nostru.*

**Cuvinte-cheie:** *serviciul public, serviciul de interes economic general, concurență, globalizare, aquis comunitar.*

**Abstract:** *This article analyzes, on the one hand, the role of services of general interest and the notion of public service obligation under the Communitarian law, and on the other hand, the way in which Communitarian law (which, after Romania's adhesion, became national law by transforming the communitarian acquis into the preferred national law) will influence and enrich Romanian public service. The article deals with the new obligations imposed by the Communitarian law to the Romanian public services.*

*Also, the paper takes into consideration the new functions which the Romanian state will have to accomplish due to the opening of the economy's competition and its sectors, which remained until now the monopoly of the state and they are responsible for the issues of general interest. Redefining the relationship*

*between the institutions with the role of general interest and public service will be also brought into attention, in this article.*

**Keywords:** *public service, the service of general economic interest, competition, globalization, communitarian aquis*

Avec l'ouverture à la concurrence, la nature de l'intervention de l'Etat devient duale. Celui-ci doit à la fois garantir le fonctionnement équitable de la concurrence et s'assurer que les missions d'intérêt général sont bien remplies. Pour cette raison, les nouvelles régulations adoptées doivent s'aligner sur l'acquis communautaire, car dans le cas de la Roumanie, elles n'existaient pas auparavant, l'économie planifiée étant en opposition idéologique avec la concurrence. Elles concernent, d'une part, les mesures à mettre en place dans le cadre de la création *ex nihilo* de la concurrence et, d'autre part, celles qui garantissent à tout citoyen l'accès à des services de qualité à des prix abordables.

Dans la perspective de l'adhésion successive de nouveaux Etats membres, dont celle de la Roumanie, prévue pour 2007, la législation européenne elle-même doit garantir des services d'intérêt général performants et de qualité, pour faciliter l'intégration et aider les citoyens à faire réellement usage de leurs droits fondamentaux. Alors, de notre point de vue, il existe une sorte de *quid pro quod* entre l'Union et les nouveaux Etats membres, dans la mesure où la consolidation du concept de service d'intérêt général et le renforcement de sa sécurité juridique deviennent nécessaires du fait de l'élargissement. Au niveau communautaire, les services d'intérêt économique général ont fait l'objet des dispositions spécifiques introduites à l'article 16 CE par le Traité d'Amsterdam<sup>1</sup> et à l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>2</sup> proclamée à Nice. L'article 36 de la Charte est complémentaire à l'article 16 CE, car le dernier vise à garantir la fourniture des services d'intérêt économique général, alors que le premier érige l'accès à ces services en droit fondamental<sup>3</sup>. De même, ils ont été à l'origine en à peine quatre ans d'intervalle, de deux communications de la Commission<sup>4</sup>, ils ont

---

<sup>1</sup> «Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, 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 Etats 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.»

<sup>2</sup> «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 au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.»

<sup>3</sup> Laenaerts, Koen, *Serviciile de interes economic general și dreptul comunitar*, E.D.C.E., N° 53, p. 428.

<sup>4</sup> COM (96) 443 final et COM 2001/C 17/19.01.2001 sur Les services d'intérêt général en Europe.

été régulièrement évoqués lors des réunions du Conseil européen<sup>1</sup> et ont suscité un abondant et contradictoire contentieux devant le TPI et la CJCE.

Tout cela témoigne de l'importance des services d'intérêt général parmi les valeurs partagées par l'Union européenne ainsi que de leur rôle dans la promotion de la cohésion économique et sociale, mais aussi comme promoteurs de la compétitivité de l'économie européenne. Le débat concernant les services d'intérêt économique général est également important car il semble s'inscrire dans une logique contradictoire, d'une part, préserver un modèle européen de société et de développement et, d'autre part, renforcer les règles de la concurrence, sur un fond de la libéralisation de la quasi-totalité des secteurs économiques (le transport aérien, ferroviaire, maritime ou routier, le secteur de l'énergie, télévision, etc.).

L'expression "*services d'intérêt économique général*" n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public (ex. la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau, etc.). En règle générale, la fourniture et l'organisation de ces services sont soumises aux règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'Etat s'ils sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres. Il s'agit d'un concept flexible compatible avec le principe de subsidiarité, car en l'absence de réglementation communautaire en la matière, les Etats membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général. Dans la Communication de la Commission de septembre 2000 est stipulé que *«la liberté de définition des Etats membres signifie que ceux-ci sont les premiers responsables de la définition de ce qu'ils considèrent comme étant des services d'intérêt économique général sur la base des caractéristiques spécifiques des activités»*. Toutefois, la CJCE et la Commission encadre la liberté des Etats quant à la qualification de l'activité des entreprises en cause au regard de l'article 86 CE. Dans l'affaire British Telecom<sup>2</sup> la Court fait valoir que *«l'application de l'article 86 paragraphe 2 CE, n'est pas laissée à la discrétion de l'Etat membre qui a chargé une entreprise de la gestion d'un service d'intérêt économique général»*. Par conséquent, en l'absence de réglementation communautaire, la tâche de la Commission serait de veiller à ce que ces dispositions soient appliquées sans erreur manifeste.

<sup>1</sup> Conseil Européen de Nice de décembre 2000, Conseil Européen de Laeken le 14 et 15 décembre 2001, Conseil Européen Barcelone les 15 et 16 mars 2002, Conseil Européen de Séville, etc.

<sup>2</sup> CJCE, affaire 41/83.

Lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement ont non seulement reconnu le rôle clef des services d'intérêt général, mais aussi ont demandé une accélération de la libéralisation dans les secteurs du gaz, de l'électricité, des transports et des services postaux. L'un des objectifs de la Stratégie de Lisbonne, actuellement au cœur de la dynamique européenne, vise à favoriser la concurrence et à réduire le niveau général des aides d'Etat à 1% du PIB<sup>1</sup>. L'établissement d'un cadre communautaire pour les aides d'Etat octroyées aux entreprises chargées d'assurer des services d'intérêt économique général pourrait contribuer à accroître la sécurité juridique et rendre plus cohérente la relation entre des services d'intérêt général de qualité et l'application rigoureuse des règles de la concurrence et du marché intérieur.

L'article 86, paragraphe 2, du traité CE affirme que *«les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant les caractères d'un monopole fiscal sont soumises aux règles de concurrence, dans les limites où 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»*. Lorsque les règles de la concurrence s'appliquent, la compatibilité avec ces règles est basée sur trois principes: la neutralité en ce qui concerne la propriété publique ou privée des entreprises<sup>2</sup>, la liberté des États membres de définir les services d'intérêt général, la proportionnalité des restrictions de la concurrence par rapport à un accomplissement efficace de leurs missions.

Pour qu'une entreprise entre dans le champ d'application de l'article 86 paragraphe 2 CE, il faut qu'existe un lien entre cette entreprise et une collectivité publique. Plus précisément, l'entreprise doit avoir été chargée en vertu d'un acte<sup>3</sup> de la puissance publique, de la gestion d'un service spécifique. En absence d'un acte d'investissement de la puissance publique, l'entreprise ne peut pas être considérée comme chargée d'une mission d'intérêt général et par conséquent ne peut invoquer la dérogation aux règles de la concurrence prévue par l'article 86 paragraphe 2 CE. Il en résulte qu'une attribution de service public est nécessaire pour définir les obligations réciproques des entreprises en cause et l'Etat<sup>4</sup>.

La question épineuse sur les conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent donner un support financier à leurs entreprises chargées de services d'intérêt économique général et, en particulier le lien entre ces financements et les règles communautaires en matière des aides d'Etat, de même que la qualification juridique du financement, a fait l'objet de plusieurs travaux de la Commission<sup>5</sup>. L'arrêt Altmark<sup>6</sup> a apporté des précisions importantes sur les modalités d'application des

---

<sup>1</sup> [www.europa.eu.int/Commission/competition/state-aid/scoreboard/2003](http://www.europa.eu.int/Commission/competition/state-aid/scoreboard/2003).

<sup>2</sup> L'article 295 du traité CE.

<sup>3</sup> Cet acte officiel peut être soit un acte législatif, soit un acte réglementaire, soit un contrat.

<sup>4</sup> Par l'Etat, on entend l'Etat central ou les collectivités locales ou régionales.

<sup>5</sup> Par exemple le Rapport de la Commission relatif à l'état des travaux concernant les lignes directrices relatives aux aides d'Etat liées aux services d'intérêt économique général, COM 2002 (280) final.

<sup>6</sup> CJCE, 280/2000, rendu le 24 juillet 2003.

articles 87 et 88 CE du traité aux financements publics des entreprises en charge de services d'intérêt économique général. La Cour fait valoir que «*dans la mesure où une intervention étatique doit être considérée comme compensation représentant contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de services public, de sorte que ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d'un avantage financier et que ladite intervention n'a donc pas pour effet de mettre ces entreprises dans une positions concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises qui leur font concurrence, une telle intervention ne tombe pas sous le coup de l'article 87 paragraphe 1, du traité*<sup>1</sup>». Toutefois, l'absence d'aide est conditionnée à quatre conditions: l'entreprise bénéficiaire doit être effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de services publiques, en tenant compte des recettes correspondantes ainsi que d'un bénéfice raisonnable et finalement, lorsque le choix de l'entreprise chargée d'une obligation de service public, n'est pas effectuée dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée. Quand ces critères sont remplis, les compensations ne constituent pas des aides d'Etat, et l'obligation de notification préalable n'est donc pas applicable.

Par "*obligations de service public*" on entend les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public, par exemple dans le secteur du transport aérien, ferroviaire ou routier et dans le domaine de l'énergie.

L'introduction de la concurrence<sup>2</sup> dans les services publics en réseau, comme l'électricité ou le gaz, n'est pas synonyme de déréglementation<sup>3</sup> ou de dérégulation. Au contraire, elle aboutit à la mise en place de nouvelles réglementations dont la nature est différente de celles qui existaient auparavant. Les modalités d'intervention de l'Etat se modifient de manière consistante pour donner naissance à de nouvelles formes de régulation<sup>4</sup> publique. Les services collectifs ou

<sup>1</sup> CJCE, 280/2000, point 87.

<sup>2</sup> En fait, il s'agit de la notion de libéralisation qui signifie l'instauration d'un degré significatif de concurrence dans un secteur auparavant régi par une situation de monopole administré. (dans *Probleme economice*, nr. 2.852, p. 8).

<sup>3</sup> La déréglementation correspond à un recul, voire à la suppression des réglementations qui encadrent l'activité économique et elle est censée de mettre au terme à la complexité de la régulation administrative. Définition donnée par *Probleme economice*, nr. 2.852, p. 8.

<sup>4</sup> La régulation est une modalité de l'action publique qui vise à ordonnancer un marché auquel il convient d'attribuer des règles du jeu afin que l'ensemble des acteurs qui y interagissent connaissent le cadre et les limites de leur activité. L'objectif de la régulation est de créer les conditions d'un fonctionnement équitable, loyal est sécurisé d'un marché. Elle intègre de ce fait une dimension

publics en réseau couvrent les secteurs de l'énergie (électricité et gaz), du transport ferroviaire, de la poste et des télécommunications. Ils correspondent à des missions d'intérêt général. Leur accès est considéré comme essentiel au lien social et comme un droit fondamental de l'utilisateur<sup>1</sup>. Dans ces secteurs libéralisés s'applique le principe du service universel.

La notion de "service universel" porte sur un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable<sup>2</sup>. Elle a été établie spécifiquement à l'intention de certaines industries de réseaux (telles que les télécommunications, l'électricité et les services postaux). Cette notion instaure le droit de chaque citoyen à avoir accès à certains services jugés essentiels et elle impose aux industries l'obligation de fournir un service défini à des conditions spécifiées qui incluent, la fourniture du service sur l'ensemble du territoire, à un prix abordable et de qualité.

Tous ces débats et l'acquis communautaire sont, et deviendront d'autant plus lors de l'adhésion de la Roumanie, les règles internes du jeu concernant les services d'intérêt économique général et la concurrence.

A présent, l'Accord européen entre la Roumanie et la CE, signé en février 1995, régit les relations commerciales entre celles-ci et l'application d'un régime de concurrence basé sur les articles 81, 82 et 87 du traité, concernant les ententes, l'abus de position dominante et les aides d'État.

Afin d'être prête pour l'adhésion, la Roumanie doit, en particulier, achever l'alignement de sa législation sur l'acquis, renforcer ses capacités administratives et assurer le respect des dispositions antitrust et des règles applicables aux aides d'État. L'ancien commissaire européen à la concurrence, M. Mario Monti, se prononçait<sup>3</sup> sur la nécessité pour les États candidats de prouver un renforcement concret des mesures concernant les aides d'État et anti-trust en soulignant que ceux-ci devraient être habitués à une discipline concernant la concurrence, bien avant de leur adhésion.

Toutefois, la Commission européenne estime<sup>4</sup> que la transposition de l'acquis relatif aux aides d'État et à la lutte contre les ententes a bien avancé, mais le niveau d'application de la législation n'a pas progressé au même rythme dans le

---

fondamentale de contrôle et, si nécessaire, de sanction. Définition donnée par *Probleme economice*, nr. 2.852, p. 8.

<sup>1</sup> *Probleme economice*, dossier "La libéralisation des marchés de l'énergie", nr. 2.852, p. 8.

<sup>2</sup> Article 3, paragraphe 1, de la 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»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 51.

<sup>3</sup> Mario Monti, 7th Annual Competition Conference between candidate countries and the EU, 2001.

<sup>4</sup> Commission des Communautés Européennes, Rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, COM(2004)657 final, p. 77.

domaine des aides d'État et jusqu'à présent reste faible. Les instances<sup>1</sup> chargées d'octroyer les aides publiques ont toujours une connaissance très fragmentaire des dispositions applicables en la matière et ne respectent que partiellement les règles existantes. La qualité des décisions relatives aux aides publiques doit être sensiblement accrue. La connaissance des grands principes régissant les aides publiques doit être améliorée au sein des instances chargées de les accorder.

La nouvelle loi sur les aides d'État donne les bases d'un contrôle approprié dans ce domaine. Cependant, la Commission européenne<sup>2</sup> affirme qu'il est urgent d'adopter à titre définitif des dispositions d'application. Le Conseil de la concurrence devrait contrôler de façon rigoureuse toutes les aides d'État envisagées, notamment dans des domaines sensibles concernant les privatisations et les grandes entreprises publiques. Les résultats obtenus par le Conseil de la concurrence en matière de respect de la législation sur les aides d'État devraient être sensiblement améliorés.

Selon la Commission Européenne, la législation n'est actuellement pas appliquée à la lettre et l'analyse des décisions portant sur les aides d'État devrait être améliorée de façon substantielle. Par ailleurs, les mesures d'aide fiscale ne semblent toujours pas faire l'objet du contrôle prévu pour les aides d'État. Des efforts importants sont nécessaires pour garantir la notification *ex ante* de toutes les nouvelles mesures d'aide, un contrôle approprié du cumul des aides et l'application de toutes les règles ayant trait aux aides d'État dans les cas de restructuration, de report de paiement et des mesures liées à des privatisations. En clair, l'introduction d'un contrôle des aides d'Etat s'est révélée controversée, lente et politiquement sensible.

---

<sup>1</sup> Le Conseil de la Concurrence, créé en 1996 (la loi n° 21/1996, modifiée en 2003 par une Ordonnance d'urgence!)

<sup>2</sup> Idem 22.