

INTRODUCTION

1. L'économie européenne est principalement dominée aujourd'hui par la production de services et non plus seulement de produits<sup>(1)</sup>. Or, les règles prises pour protéger l'environnement ont davantage suscité des difficultés du point de vue de la libre circulation des marchandises que des services<sup>(2)</sup>. Étant donné que peu de conflits entre le droit d'établissement et la libre circulation des services et les mesures nationales environnementales ont été tranchés par la Cour de justice des Communautés européennes, nous nous limiterons, à la suite d'un bref rappel des exigences du droit primaire, à commenter plusieurs dispositions de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur<sup>(3)</sup>. Si cette directive a fait l'objet d'analyses juridiques substantielles dans des revues de droit communautaire<sup>(4)</sup>, elle n'a pas encore été analysée à ce jour sous l'angle des incidences que les mesures de transposition pourraient avoir sur les réglementations destinées à protéger l'environnement ou à conserver les ressources naturelles. C'est donc sous ce seul angle, que nous analyserons ladite directive, laquelle doit être transposée avant la fin de l'année 2009.

I. DROIT D'ÉTABLISSEMENT, LIBRE  
CIRCULATION DES SERVICES ET  
ENVIRONNEMENT

2. Des obstacles de nature administrative peuvent aussi bien affecter les opérateurs économiques qui souhaitent s'établir dans d'autres États membres (droit d'établissement en vertu de l'art. 43 CE – art. 49 TFUE) que ceux qui fournissent un service dans un autre État membre sans pour autant s'y établir (libre circulation des services en vertu des art. 49-50 CE – art. 56-57 TFUE).

3. Aussi le Traité CE reconnaît-il, en son article 43 CE, à tout ressortissant d'un État membre la faculté de s'installer durablement sur le territoire d'un autre État en vue d'y exercer une activité économique indépendante. A la différence de la libre prestation de services, l'activité économique relevant de la liberté d'établissement n'est pas exercée à titre temporaire dans l'État d'accueil, mais de manière stable et continue. Jusqu'à ce jour, la Cour de justice des Communautés européennes n'a guère eu l'occasion de se prononcer sur la validité des restrictions apportées à la liberté d'établissement au motif de la protection du milieu. Les affaires suivantes retiendront toutefois l'attention des praticiens.

A propos du choix d'une commune de créer, sans procéder à un appel d'offres préalable, une société financière ayant pour objet la gestion du service de

collecte des déchets solides urbains, la Cour a jugé que l'article 45 CE (art. 51 TFUE) était inapplicable du fait que tous les éléments se cantonnaient à l'intérieur d'un seul État membre<sup>(5)</sup>.

Dans le cadre d'un système juridique soumis à des régimes de libre circulation similaires à ceux du droit primaire, la Cour EFTA a condamné une législation norvégienne prévoyant, d'une part, un régime de concession illimité au profit des entreprises publiques acquérant des barrages en vue de la production hydro-électrique et, d'autre part, un autre régime de concession limité dans le temps pour les entreprises étrangères. Cette différenciation constituait une discrimination indirecte au sens de l'article 31, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur l'espace économique européen (TEEE), disposition libellée dans des termes identiques à l'article 43 CE<sup>(6)</sup>. Cela dit, la Cour EFTA a jugé que rien n'empêchait la Norvège d'établir, en vertu de l'article 125 TEEE (disposition équivalente à l'art. 195 CE), le

\* Professeur de droit CE et de droit comparé, FUSL, Académie de Louvain.

(1) L'auteur tient à remercier son collègue Marc FALLON ainsi que Me KAROLINSKI pour leurs observations. Cette contribution a été rédigée dans le cadre d'un projet ARC-Académie de Louvain sur l'europanisation du droit.

(2) Une littérature abondante est d'ailleurs consacrée à ce seul sujet. Voir N. de SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1995, pp. 73-162; IB., «Les limites posées à la libre circulation des déchets par les exigences de protection de l'environnement», *Cah. dr. europ.*, 1993, vol. 5, n° 6, pp. 672-696; IB., *Environmental Principles*, Oxford, O.U.P., 2002, pp. 341-354; D. GERARDIN, *Trade and the Environment. A Comparative Study of EC and US Law*, Cambridge, Cambridge U.P., 1997, 231 p.; L. KRÄMER, «L'environnement et le Marché unique», *R.M.C.*, 1993/1, p. 48; IB., «Environmental Protection and Article 30 EEC Treaty», *C.M.L.R.*, 1993, pp. 111-143; A. NOTARO, *Judicial Approaches to Trade and Environment. The EC and the WTO*, Londres, Cameron & May, 2003, 344 p.; J. SCOTT, «On Kith and Kine: Trade and Environment in the EU and WTO», in J.H.H. VEILER (ed.), *The EU, the WTO and the NAFTA*, Oxford, OUP, 2000, pp. 126-133; H. TEMMINK, «From Danish Bottles to Danish Bees: The Dynamics of Free Movement of Goods and Environmental Protection – a Case Law Analysis», *Yearbook of European Environmental Law*, 2000, vol. 1, pp. 61-102; G. VAN CALSTER, *International & EU Trade Law. The Environmental Challenge*, Londres, Cameron & May, 2000, 564 p.; C. VIAL, *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 620 p.; J. WIERS, *Trade and Environment in the EC and the WTO. A Legal Analysis*, Groningen, Europa Law Publishing, 2002, 502 p.; A.-R. ZIEGLER, *Trade and Environmental Law in the European Community*, Oxford, Clarendon, 1996, 308 p.

(3) J.O., L 376 du 27 décembre 2006, p. 36.

(4) M. FALLON et A.-C. SIMON, «La directive «Services»: quelle contribution au marché intérieur?», *J.T.D.E.*, février 2007, p. 34; V. HATZOPOULOS, «Que reste-t-il de la directive sur les services?», *C.D.E.*, 2007/3-4, p. 320; K. PEGLUN, «Libre prestation de services dans la directive 2006/123/CE», *R.T.D.E.*, 44(1), janvier-mars 2008, p. 100.

(5) C.J.C.E., 8 novembre 2007, *RI.SAN*, C-221/06, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-5219, point 23.

(6) Cour EFTA, 26 juin 2007, *EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY C. NORVÈGE*, E-2/06, points 64 à 67.

régime litigieux, qui visait à garantir un certain niveau de contrôle public sur ce secteur de l'économie<sup>(7)</sup>. Selon la Cour, la prise de contrôle des barrages par les pouvoirs publics peut être qualifiée de raison impérieuse d'intérêt général justifiant un régime discriminatoire lorsqu'un tel contrôle permet de servir d'autres intérêts publics légitimes, tels la protection de l'environnement et la sécurité des approvisionnements en énergie<sup>(8)</sup>. Toutefois, la Cour n'a pas perçu dans quelle mesure la protection de l'environnement pouvait être mieux garantie par des entreprises publiques norvégiennes bénéficiant d'une concession illimitée que ne pourraient le faire des entreprises privées. Il revenait à l'État norvégien de démontrer, selon la Cour, si d'autres moyens, lesquels pourraient être plus exigeants sur le plan administratif, ne permettaient pas d'atteindre l'objectif de protection environnementale de manière aussi efficace.

4. Comme le confirme les deux facettes de la directive 2006/123/CE, il existe des points de jonction entre la liberté d'établissement et celle de faire circuler librement ses services, laquelle constitue, avec la libre circulation des marchandises, l'une des quatre grandes libertés de circulation sous-tendant le marché intérieur (art. 14 CE; art. 26 TFUE). En effet, la libre prestation des services peut être facilitée par l'établissement de nouvelles bases logistiques permettant d'offrir des services aux ressortissants de l'État d'accueil ainsi qu'à ceux d'autres États membres.

La libre circulation des services est garantie par l'interdiction des obstacles de nature à entraver l'exercice (art. 49 CE). En raison de cette interdiction, cette disposition revêt une dimension négative. Cela dit, tant le TCE que la Cour de justice ont aménagé une série de garde-fous, en autorisant les États membres à conserver des régimes discriminatoires tant que ceux-ci sont justifiés par un intérêt public (art. 46 CE; art. 52 TFUE) ou relèvent d'une des «*raisons impérieuses d'intérêt général*» reconnues par la Cour de justice en raison de leur nature non économique<sup>(9)</sup>.

5. A la différence de la circulation des marchandises, ce n'est que de manière très exceptionnelle que la Cour de justice eut à examiner la compatibilité d'obstacles justifiés par la protection de l'environnement à l'aune des articles 49-50 CE<sup>(10)</sup>. Ceci peut s'expliquer par le fait que la libre circulation des marchandises a été considérée pendant longtemps comme une *lex generalis*, conception aujourd'hui abandonnée<sup>(11)</sup>. Les arrêts suivants retiendront l'attention.

Cette problématique fut soulevée à propos de la validité d'un régime d'agrément en France applicable à des entreprises étrangères en concurrence avec des entreprises nationales alors que les entreprises étrangères étaient déjà titulaires d'un agrément délivré par des autorités étrangères<sup>(12)</sup>. Alors que la société flamande dont les dirigeants faisaient l'objet de poursuites pénales offrait à ses clients français un service d'enlèvement d'huiles usagées, la Cour de justice s'est

contentée de répondre aux questions préjudicielles exclusivement sous l'angle de la libre circulation des marchandises et non pas sous l'angle de la libre prestation des services comme le lui avait suggéré l'avocat général C.O. LENZ. L'existence du support matériel – les déchets collectés – semble avoir conduit la Cour à exclure le régime de libre circulation des services.

L'application d'une législation sanctionnant le rejet de substances chimiques nocives n'est pas contraire au principe de non-discrimination découlant de l'article 49 CE en raison de la seule circonstance que d'autres États membres appliqueraient des sanctions moins rigoureuses<sup>(13)</sup>.

L'article 49 CE s'oppose toutefois à ce qu'un État membre interdise à l'exploitant d'un port de plaisance, pour des motifs touchant à la protection de l'environnement, de donner en location des mouillages au-delà d'un contingent déterminé à des propriétaires de bateaux qui résident dans un autre État membre<sup>(14)</sup>. Cette disposition s'oppose également à ce que les organismes privés contrôlant les produits issus de l'agriculture biologique soient établis sur le territoire de l'État membre concerné<sup>(15)</sup>.

(7) *Ibid.*, point 73.

(8) *Ibid.*, points 78 à 81.

(9) La liste des dérogations expresses est nettement plus limitée que celle figurant à l'article 30 CE (art. 36 TFUE). Se référant à trois justifications (l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique), l'article 46 CE ne vise pas l'environnement. Toutefois, la Cour de justice a permis de compléter cette liste primitive au moyen du concept de «*raison impérieuse*». A l'instar de la libre circulation des marchandises, cette jurisprudence a permis d'étendre les restrictions au régime de la prestation des services aux valeurs émergentes de la société, telles la protection du consommateur, de l'environnement, du travailleur, de la diversité culturelle, ...

(10) En ce qui concerne les marchés publics de services dans le secteur des transports, voir C.J.C.E., 17 septembre 2002, *CONCORDIA BUS FINLAND*, C-513/99, point 57.

(11) Étant donné que l'article 50 CE (art. 57 TFUE) prévoit que les prestations de services ne sont considérées comme telles que «*dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises...*», la notion de service a traditionnellement revêtu une nature résiduelle. Actuellement, lorsqu'une mesure nationale affecte tant la libre prestation des services que la libre circulation des marchandises, la Cour l'examine, en principe, au regard de l'une seulement de ces deux libertés fondamentales s'il s'avère que, dans les circonstances de l'espèce, l'une de celles-ci est tout à fait secondaire par rapport à l'autre et peut lui être rattachée (voir, en ce sens, C.J., 24 mars 1994, *SCHINDLER*, C-275/92, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-1039, point 22; 22 janvier 2002, *CANAL SATÉLITE DIGITAL*, C-390/99, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-607, point 31; 25 mars 2004, *KARNER*, C-71/02, point 46; 14 octobre 2004, *OMEGA*, C-36/02, point 27).

(12) C.J.C.E., 12 octobre 1993, *BAUDOUX COMBUSTIBLES*, C-37/92, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-4947. Voir N. de SADELEER, «*L'agrément des collecteurs de déchets au regard des règles de droit communautaire*», *Amén.*, 1993/4, p. 237.

(13) C.J.C.E., 14 juillet 1994, *PERALTA*, C-224/97, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-3453, point 47.

(14) C.J.C.E., 29 avril 1999, *CIOLA*, C-224/97, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-2517, point 19.

(15) C.J.C.E., 29 novembre 2007, *COMMISSION C. ALLEMAGNE*, C-404/05, point 52; 29 novembre 2007, *COMMISSION C. AUTRICHE*, C-393/05, point 61.

L'activité qui consiste à mettre à la disposition de tiers, contre rémunération et sous certaines conditions, un plan d'eau pour y pratiquer la pêche constitue une prestation de services qui, si elle présente un caractère transfrontalier, relève des articles 49 CE et suivants. Le fait que ce droit puisse faire l'objet d'échanges ne suffit pas pour les faire entrer dans le champ d'application des dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises car le bien est immatériel<sup>(16)</sup>.

Une taxe frappant la mise en décharge ne frappe pas une prestation de services mais des produits et, partant, tombe sous le coup de l'article 90 CE (art. 110 TFUE)<sup>(17)</sup>. Au contraire, une taxe sur les antennes paraboliques traduisant «la volonté d'endiguer la prolifération anarchique des antennes paraboliques sur son territoire et de préserver ainsi la qualité de l'environnement» frappe une prestation de services. Elle n'est pas nécessaire lorsqu'il s'avère que d'autres mesures de nature urbanistique moins sévères contribueraient à la sauvegarde de la «qualité de l'environnement urbanistique»<sup>(18)</sup>. Par contre, lorsque la taxe perçue sur les infrastructures de communications mobiles n'a pas pour effet de rendre la prestation de services entre États membres plus difficile que la prestation de services purement interne, l'article 49 CE n'est pas violé<sup>(19)</sup>.

6. Comme les services constituent aujourd'hui plus des deux tiers du produit national brut communautaire et la principale source de création d'emplois, ce mode de création de richesses à part entière est susceptible d'être réglementé à des fins environnementales au même titre que les marchandises. Qui plus est, l'interpénétration croissante des catégories de services et de marchandises, de même que la place occupée par les services environnementaux dans la directive 2006/123/CE, soulignent le risque de conflits entre les mesures nationales destinées à protéger l'environnement et la libre circulation des services.

## II. DIRECTIVE 2006/123/CE: GÉNÉRALITÉS

7. Tout d'abord, la directive en question ne présente rien de révolutionnaire. A l'exception de l'objectif commun de simplification administrative (chapitre II), les principes inscrits dans les chapitres concernant l'établissement des prestataires de services (chapitre III) ainsi que la libre circulation des services (chapitre IV) de la directive 2006/123/CE sont ceux dégagés par la Cour de justice à partir des articles 43 et 49 CE. Proposé par la Commission européenne, étant dénoncé au cours de la procédure d'adoption, le principe de la loi d'origine n'est plus consacré comme tel dans le texte adopté par les co-législateurs en date du 12 décembre 2006.

8. Partant du constat que la suppression des obstacles à la réalisation d'un marché des services «ne peut se faire uniquement par l'application directe des articles 43 et 49 CE», la directive 2006/123/CE a pour objectif «d'éliminer les obstacles à la liberté d'établis-

sement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre États membres et de garantir aux destinataires et aux prestataires la sécurité juridique nécessaire à l'exercice effectif de ces deux libertés fondamentales du traité» (considérants n<sup>os</sup> 5 et 6).

9. Tout d'abord, l'importance de cette directive tient à l'ampleur de son champ d'application, lequel recouvre un nombre important d'activités de conseil en matière d'environnement, tels les services de conseil en management et gestion et les services de certification et d'essai (considérant n<sup>o</sup> 33). Cela dit, le domaine fort large couvert par la proposition de la Commission a été sensiblement réduit au cours des négociations. Aussi le texte de la directive est-il parsemé de dérogations ne présentant pas toujours une grande cohérence<sup>(20)</sup>. Un certain nombre d'entre elles couvrent différents services pouvant concerner l'exploitation des ressources naturelles ou la protection de l'environnement.

Pour ce qui concerne l'environnement, on notera que les services participant à l'exercice de l'autorité publique (art. 2, § 2, i)), dont les activités de surveillance de la pollution de même que les services d'intérêt général non économiques (art. 1<sup>er</sup>, § 2, a)), sont formellement exclus. Quant aux services d'intérêt économique général, les États membres ne sont pas tenus de les libéraliser (art. 1<sup>er</sup>, § 2). En outre, étant donné que la directive vise à contrôler les «exigences» auxquelles les États membres soumettent l'accès à l'activité de service ou son exercice, cette dernière «s'applique exclusivement» à ces exigences (considérant n<sup>o</sup> 9), ce qui a pour effet d'exclure la réglementation en matière d'aménagement du territoire (considérant n<sup>o</sup> 9) et par analogie celle en matière de lutte contre la pollution.

10. Ensuite, en prévoyant la simplification des procédures, la reconnaissance mutuelle des certificats et attestations, la mise en place d'un guichet unique, des droits à l'information, le chapitre II marque un effort considérable de simplification administrative, lequel pourrait se faire au détriment des exigences environnementales prises généralement en application de directives et de règlements communautaires.

Même si la doctrine a mis en exergue que cette harmonisation n'apportait finalement que peu de changements significatifs aux grands principes dégagés

(16) C.J.C.E., 21 octobre 1999, *JÄGERSKILD*, C-97/98, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-7319, point 36.

(17) C.J.C.E., 8 novembre 2007, *STADTGEMEINDE FROHNLEITEN*, C-108/98, *o.c.*, points 39 à 47.

(18) C.J.C.E., 29 novembre 2001, *DE COSTER*, C-17/00, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-9445, points 36 et 38.

(19) C.J.C.E., 8 septembre 2005, *MOBISTAR SA C. COMMUNE DE FLÉRON ET BELGACOM MOBILE SA C. COMMUNE DE SCHAERBEEK*, aff. jtes C-544/03 et C-545/03, *Rec. C.J.C.E.*, p. I-7723, point 35.

(20) M. FALLON et A.-C. SIMON, «La directive «Services»: quelle contribution au marché intérieur?», *o.c.*, p. 34; V. HATZOPOULOS, «Que reste-t-il de la directive sur les services?», *o.c.*, p. 320.

par la Cour de justice à partir des articles 43 et 49 CE<sup>(21)</sup>, il n'en demeure pas moins que des motifs de protection de l'environnement figurent dans plusieurs régimes dérogatoires insérés dans le chapitre concernant l'établissement des prestataires de services (chapitre III) ainsi que celui relatif à la libre circulation des services (chapitre IV). Par ailleurs, les dispositions du chapitre IV qui s'appliquent à des services qui ne requièrent aucun déplacement de personnes ou qui sont offerts à titre occasionnel présentent sans doute moins d'intérêt pour les entreprises souhaitant investir dans le domaine de la gestion de l'eau ou des déchets que les dispositions du chapitre III, dont le champ d'application couvre les services offerts par des personnes établies sur le territoire d'un autre état membre.

### III. LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT DU PRESTATAIRE DE SERVICES

11. On rappellera brièvement que si la Cour de justice a été à l'origine relativement favorable à l'application intégrale de la réglementation de l'État d'accueil, elle a progressivement limité le pouvoir discrétionnaire des États membres vis-à-vis des personnes souhaitant s'établir sur leur territoire. Le chapitre III de la directive codifie ces principes. A propos de la liberté d'établissement du prestataire de services, la directive distingue deux types d'entraves, celles résultant d'un régime d'autorisation (art. 9 à 13) et celles résultant d'autres «*exigences*» (art. 14 et 15).

Le régime d'autorisation applicable à l'établissement d'une activité peut être admis, à condition qu'il ne soit ni discriminatoire à l'égard du prestataire visé ni disproportionné, à l'aune de plusieurs «*raisons impérieuses d'intérêt général*» (art. 9, § 1<sup>er</sup>, a), b), c)). Plus larges que celles énumérées à l'article 46 CE, ces «*raisons*» sont celles «*reconnues par la jurisprudence de la C.J.C.E.*»; elles englobent notamment des justifications concernant «*la protection des consommateurs, ..., des travailleurs, ..., la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, ...*» (art. 4, § 8). Ainsi l'environnement *sensu lato* doit-il être considéré comme une raison impérieuse d'intérêt général justifiant le maintien d'un régime d'autorisation national auquel l'établissement du prestataire de services étranger peut être soumis. Il en va de même du caractère limité de l'autorisation (art. 11, § 1<sup>er</sup>, c)). De la sorte, les régimes d'autorisation des établissements classés, de durée limitée dans le temps, pourraient être justifiés au titre de «*raisons impérieuses d'intérêt général*»<sup>(22)</sup>. Étant entendu que le régime d'autorisation est défini très largement (art. 4, 6)), les dérogations s'étendent aussi aux régimes d'enregistrement des opérateurs économiques, lesquels sont très courants en matière de gestion des déchets ou d'exploitation d'installations à risque.

Ensuite, une kyrielle d'«*exigences*» auxquelles l'établissement de l'activité pourrait être subordonné soit expressément interdites, soit soumises à l'évaluation de leur caractère non discriminatoire, de leur

nécessité ainsi que de leur proportionnalité (art. 14 et 15).

Pour certains États membres, le secteur de la collecte et du traitement des déchets est soumis au respect d'exigences qui devront être évaluées (art. 15, §§ 1<sup>er</sup> et 2). On songe notamment au nombre minimum de salariés et d'établissements, aux tarifs obligatoires, et aux conditions réservant l'accès à l'activité de service à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité (art. 15, § 2, d), e), f), g)). A nouveau, des «*raisons impérieuses d'intérêt général*», parmi lesquelles on retrouve la protection de l'environnement *sensu lato* (art. 4, § 8), permettent de justifier le maintien de ces exigences (art. 15, § 3, b)). Cela dit, l'adoption de nouvelles exigences est soumise, depuis 2007, à un régime de contrôle (art. 15, § 6), qui aura pour effet de restreindre sensiblement le pouvoir discrétionnaire des États membres.

Enfin, «*une procédure de sélection entre les candidats potentiels*» garantissant l'impartialité et la transparence est permise lorsque «*le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limitée en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables*» (art. 12). Cette procédure de sélection n'empêche cependant pas les États de prendre en compte notamment «*la santé publique, la santé, ..., la protection de l'environnement ... et autres raisons impérieuses d'intérêt général*» (art. 12, § 3).

### IV. LIBERTÉ DE CIRCULATION DU PRESTATAIRE DE SERVICES

12. En ce qui concerne l'exercice de la libre circulation des services (chapitre IV), le législateur communautaire a posé une règle claire: les prestataires de services ont le droit de prêter leurs services à partir de leur lieu d'établissement dans tous autres États membres, ces derniers devant respecter un tel droit (art. 16, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.) et doivent garantir tant le «*libre accès à la qualité des services*» que son «*libre exercice*» sur tout son territoire (art. 16, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.). L'accès à une activité de services ou à son exercice sur le territoire étranger ne peut être soumis à des exigences que si ces dernières, d'une part, répondent à l'une des quatre raisons exhaustivement admises par le législateur communautaire et qu'elles remplissent les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité (art. 16, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> al.).

Alors que le chapitre III admet que des «*raisons impérieuses d'intérêt général*», lesquelles reprennent plusieurs facettes de l'environnement *sensu lato* (art. 4, § 8), puissent être invoquées pour réglementer l'établissement d'activités de services, le chapitre IV est nettement plus restrictif. Les États membres peuvent

(21) M. FALLON et A.-C. SIMON, «La directive «Services»: quelle contribution au marché intérieur?», *o.c.*, p. 37.

(22) P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'UE*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 698.

uniquement justifier leurs régimes restrictifs au regard de l'ordre, de la sécurité et de la santé publics ainsi que de la protection de l'environnement<sup>(23)</sup> (art. 16, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> al. et art. 16, § 3). En revanche, ils ne peuvent les justifier ni à l'aune de la protection des consommateurs ni à l'aune de la santé des animaux, problématiques interagissant avec celle de l'environnement<sup>(24)</sup>. D'aucuns regrettent cette «réduction substantielle» des dérogations admissibles<sup>(25)</sup>.

Toujours en ce qui concerne la libre circulation des services, les États membres sont en droit de faire valoir des exceptions «supplémentaires» à caractère plus spécifique (art. 17). Il convient de distinguer les services d'intérêt économique général (§ 1<sup>er</sup>) des autres domaines dont la plupart sont régis par des instruments communautaires (§ 2 et s.).

En premier lieu, la liberté de prestation de services consacrée à l'article 16 commenté ci-dessus ne s'applique pas à certains services d'intérêt économique général qui sont fournis dans un autre État membre, et notamment au service «de distribution et de fourniture d'eau et au service de traitement des eaux usées» et «au traitement des déchets» (art. 17, § 1<sup>er</sup>, d) et e)). A la différence des secteurs postaux, de l'électricité et du gaz qui sont couverts par des directives sectorielles, ces deux catégories de services ne font jusqu'à présent pas l'objet d'une harmonisation aussi poussée que pour d'autres secteurs. Cette dérogation à la clause de libre

prestation de services ne signifie pas pour autant que ce sont les règles du pays de destination qui s'appliquent d'office; la question est laissée aux règles spécifiques aux domaines concernés et reste de toute manière soumise aux principes de non-discrimination, nécessité et proportionnalité<sup>(26)</sup>.

28. En second lieu, la liberté de prestation de services ne s'applique pas aux transferts de déchets (art. 17, 10). L'on notera que la directive renvoie au règlement (CEE) n° 259/93 concernant les transferts de déchets alors que ce règlement a été remplacé par le règlement (CE) n° 1013/2006 du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

(23) Les quatre raisons sont à la fois énoncées dans le cadre du test de nécessité du contrôle de l'exercice de la prestation de services (art. 16, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> al., c)) et dans le cadre de la justification de la dérogation (art. 16, § 3). Par ailleurs, on observera que si les trois premières raisons impérieuses d'intérêt général sont expressément mentionnées à l'article 46 CE, la protection de l'environnement ne l'est pas.

(24) Au cas où l'harmonisation serait de nature minimale, cette exclusion ne devrait pas poser de difficultés.

(25) M. FALLON et A.-C. SIMON, «La directive «Services»: quelle contribution au marché intérieur?», *o.c.*, p. 37, n° 18; K. PEGLUN, «Libre prestation de services dans la directive 2006/123/CE», *o.c.*, p. 100.

(26) S. D'ACUNTO, «Directive service: radiographie juridique en dix points», *R.D.U.E.*, 2/2007, p. 303.