

**N° 6022<sup>10</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI****relative aux services dans le marché intérieur**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(19.3.2010)

Par sa lettre du 3 décembre 2009, Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

En date du 13 mars 2009, la Chambre des Métiers a été saisie d'un projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur qui transpose partiellement la directive en posant les principes qui devront être observés lors des modifications et adaptations des lois sectorielles à effectuer.

Dans son avis du 16 octobre 2009, la Chambre des Métiers s'est déclarée d'accord avec la démarche de transposition de la directive graduelle proposée par le Gouvernement et avait plus particulièrement salué la consécration en droit national du principe de l'autorisation tacite en cas de silence de l'administration saisie d'une demande d'autorisation à l'échéance du délai prévu pour y répondre.

Dans le projet d'amendements gouvernementaux sous rubrique, le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur propose, d'une part, sur initiative du Ministre du Développement durable et des Infrastructures, de déroger au principe de l'autorisation tacite pour l'ensemble de la législation portant sur la protection de l'environnement humain et naturel et, d'autre part, d'introduire une disposition dans le projet de loi-cadre ayant trait aux actions en cessation en faveur des consommateurs.

Avant de commenter plus en détail les deux amendements en question, la Chambre des Métiers tient à faire part de ses regrets par rapport à l'état de „non-avancement“ du processus de transposition de la directive service, fixée au 28 décembre 2009.

A ce jour, le guichet électronique n'est pas opérationnel et le résultat du „screening“ de la législation nationale et les modifications éventuelles à y apporter ne sont pas connus.

Etant donné que la transposition de la directive fait partie des réformes structurelles propices à l'augmentation de la compétitivité de notre économie, la Chambre des Métiers espère que le rythme de la transposition va s'accélérer sensiblement dans les mois à venir.

\*

**2. COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS****2.1. Quant au premier amendement**

Dans le premier amendement, il est proposé d'ajouter un 7ème paragraphe à l'article 4 pour déroger à l'application du principe de l'autorisation tacite pour les décisions et autorisations concernant, à côté des activités de services portant en tout ou partie sur la fabrication et le commerce d'armes, la législation portant sur la protection de l'environnement humain et naturel.

Force est de constater que par sa formulation très large, le deuxième amendement vise pour ainsi dire l'ensemble de la législation répertoriée dans le Code de l'Environnement, à savoir les domaines des déchets, des établissements classés, de la protection de la nature, de l'air et du bruit.

La portée du projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur se trouve ainsi fortement amoindrie, ce qui est plutôt une mauvaise nouvelle pour les entreprises. Celles-ci souffrent en effet depuis des années „du mammouth procédural“ que les Gouvernements successifs ont mis en place et qu'ils ont décidément bien du mal à dégraisser.

Les auteurs du projet de loi présentent toute une argumentation pour justifier leur rejet total de l'introduction du principe „silence de l'administration vaut accord“ dans les législations précitées, sans prendre en considération la situation des entreprises exaspérées par les lenteurs et la complexité administrative, situation encore plus inacceptable dans la situation économique difficile que traverse actuellement le Luxembourg.

Le commentaire des articles se limite à préciser à la page 3, qu'en application de l'article 5 de la directive service, le Ministre ayant dans ses attributions le développement durable et les Infrastructures **vient d'entamer** les travaux nécessaires pour aborder le dossier complexe de la simplification administrative et de l'harmonisation de certaines procédures.

Il existe donc un décalage formidable entre, d'un côté, les obligations posées par la directive service et, d'un autre côté, l'état d'avancement fébrile dans les travaux de simplification au Luxembourg.

La Chambre des Métiers ne peut que réitérer l'importance, en terme de simplification administrative, de l'introduction dans les différentes procédures d'autorisations du principe „silence de l'administration vaut accord“ et déplore qu'il n'ait pas été procédé à une analyse plus détaillée des différentes procédures auxquelles s'appliquerait ce principe.

Pour justifier la non-application de l'autorisation tacite dans le domaine de l'environnement, les auteurs du projet de loi invoquent des raisons impérieuses d'intérêt général qui s'y opposeraient.

A la lecture du commentaire des articles, l'on constate qu'ils mélangent dans leur analyse deux aspects a priori distincts, à savoir, d'une part, la justification ou non d'un régime d'autorisation (art. 9 de la directive) et, d'autre part, les modalités d'un régime d'autorisation (art. 11) qui serait maintenu, avec, le cas échéant, la non-application, pour une raison impérieuse d'intérêt général, du principe de l'autorisation tacite préconisée par la directive, parmi ces modalités.

Or, dans la logique de la directive, la justification du maintien d'une procédure d'autorisation pour une raison impérieuse d'intérêt général n'implique en effet pas automatiquement ou nécessairement la non-application de l'autorisation tacite.

Au lieu de réfuter le principe en bloc, la Chambre des Métiers réclame par conséquent une analyse minutieuse des procédures et des différentes considérations y attachées. Ceci vaut notamment pour la législation dite „commodo/incommodo“ qui range les établissements en différentes classes suivant les effets qu'ils sont susceptibles de produire ou non sur l'environnement.

Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que le fait d'introduire le principe de l'autorisation tacite par dérogation à la loi du 7 novembre 1996 relative à la procédure devant les juridictions administratives ne signifie pas la suppression du droit des administrations de délivrer des autorisations formelles. Ce n'est qu'en cas d'absence d'une autorisation formelle dans le délai prévu que le principe est appelé à jouer.

Pour éviter donc en quelque sorte la „sanction“ de l'autorisation tacite, il est possible à l'Etat de s'organiser de façon plus efficace en se dotant par exemple des moyens humains et matériels qui lui font actuellement défaut, d'améliorer certains aspects procéduraux et de travailler suivant un ordre de priorités bien défini en fonction du risque plus ou moins élevé d'une demande d'autorisation pour l'environnement.

De cette façon, le principe de l'autorisation tacite, présentée comme un véritable épouvantail par les auteurs du projet de loi, pourrait au contraire être une source de stimulation pour les administrations dans le traitement des autorisations dans les délais prévus par les lois et règlements, ceci pour le plus grand bien des entreprises et de la collectivité en général.

Pour ces raisons, et face à la lenteur exaspérante de l'avancement du dossier de la simplification administrative au Luxembourg depuis des années, la Chambre des Métiers plaide par conséquent pour l'introduction de ce principe dans une majorité de procédures ayant trait à l'environnement.

## 2.2. Quant au deuxième amendement

Dans le deuxième amendement, il est proposé d'ajouter la directive à la liste des directives européennes énumérées en annexe de la directive 98/27/CE du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 1989 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs.

L'action en cessation, ancrée déjà actuellement en droit national, est élargie aux domaines visés par la directive, lesquels sont transposés aux articles 11, 12 et 14 du projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur.

Ce deuxième amendement prévoit que tout groupement professionnel ou organisation habilitée à intenter des actions en cessation peut saisir le magistrat présidant la Chambre du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale pour voir ordonner „*toute mesure destinée à faire cesser tout acte contraire aux dispositions du projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur ou aux règlements d'application y afférentes et qui porte atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs*“.

L'article 5 de la directive 98/27/CE donne la faculté aux Etats membres de subordonner l'introduction par les groupements professionnels d'une action en cessation en justice à une sorte de consultation préalable avec la partie défenderesse, pour tenter d'obtenir extrajudiciairement la cessation de l'infraction pointée du doigt. Une telle consultation à l'amiable présente des avantages à la fois pour le consommateur et le professionnel, car il s'agit d'une procédure limitée à deux semaines, donc rapide, et sans frais.

A l'instar des actions en cessation prévues dans les autres législations nationales en matière de protection du consommateur, il est prévu que l'action en cessation est jugée en référé. Force est de constater que la directive 98/27/CE se limite à préciser que les Etats membres désignent „*les tribunaux ou autorités administratives compétentes pour statuer sur les recours (...)*“. La voie du juge des référés n'étant pas imposée, la Chambre des Métiers est d'avis que les recours en cessation sont à toiser suivant les règles procédurales normales et pas par une procédure sommaire d'urgence.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers ne peut approuver le projet d'amendements gouvernementaux.

Luxembourg, le 19 mars 2010

*Pour la Chambre des Métiers,*

*Le Directeur,*  
Paul ENSCH

*Le Président,*  
Roland KUHN

