



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TO/PR

Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

Procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2011

ORDRE DU JOUR :

1. 6022 Projet de loi relative aux services dans le marché intérieur
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 18 janvier 2011

2. COM (2010) 608 COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS
Vers un Acte pour le Marché unique
Pour une économie sociale de marché hautement compétitive
50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble

- Examen des propositions de la Commission européenne

*

Présents : M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Félix Eischen, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Jacques-Yves Henckes, M. Marc Lies, Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz, M. Robert Weber

MM. Marco Estanqueiro, Christian Lamesch, Pierre Rauchs, Mme Marie-Josée Ries, du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Henri Kox, M. Claude Meisch

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6022 **Projet de loi relative aux services dans le marché intérieur**

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 18 janvier 2011

M. le Président-Rapporteur rappelle que les amendements de la commission parlementaire au texte gouvernemental ont été soumis pour avis au Conseil d'Etat le 20 octobre 2010. Celui-ci se voit désormais en mesure de lever la grande majorité de ses oppositions formelles initiales, il en maintient toutefois trois. Une de ces oppositions formelles vise précisément l'article pivot de ce dispositif et ne saurait être levée dans la présente réunion. L'orateur propose dès lors que la commission tranche dans une prochaine réunion sur le sort de **l'article 11 nouveau** (ancien article 4), et ceci à la lumière d'une prise de position circonstanciée du Gouvernement.

L'expert du Ministère explique brièvement l'enjeu (exclusion prévue de la « législation sur la protection de l'environnement humain et naturel » du principe de l'autorisation tacite).

Une discussion sur cet article s'ensuit néanmoins.

*

Article 1^{er}

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord aux précisions apportées à cet article. Il lève son opposition formelle en constatant que l'article 2, alinéa 1^{er} de la directive sera transposé et que le chapitre III de la directive est repris dans la loi en projet.

Article 2

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3

Le Conseil d'Etat note que la règle de conflit transposée par l'ajout de cet article n'apporte pas « de plus-value par rapport aux principes de droit commun qui s'appliquent en matière de conflits de lois. ».

Article 4

A l'exception de la suppression du paragraphe 5 de l'ancien article 3 de la loi en projet, le Conseil d'Etat approuve les modifications proposées. La commission fait sienne cette observation et maintient l'ancien paragraphe 5 en tant que deuxième paragraphe de l'article 4. Elle précise pourtant le renvoi fait par cette disposition par la formule adoptée à l'endroit de l'article 1^{er} (« ...visés **par les textes nationaux transposant** à l'article ... »).

La commission juge utile que quelques exemples de documents non visés soient fournis au niveau du commentaire de cet article.

Article 7

Sans observation de la part du Conseil d'Etat – sauf qu'il « aurait été intéressé de connaître „les dispositions contrevenant aux dispositions de la directive services“ ».

Article 8

Rappelant qu'il s'agit de transposer et non de copier la directive, le Conseil d'Etat propose de supprimer le premier paragraphe de cet article et de reformuler le début du deuxième comme suit : « Le régime d'autorisation non arbitraire repose sur les critères suivants: ».

Considérant qu'il s'agit d'un texte cadre ayant vocation à être appliqué de manière transversale, la commission juge pourtant utile l'explication donnée par ce premier paragraphe et le maintient.

Le Conseil d'Etat exige toutefois, « sous peine d'opposition formelle » que la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 10 de la directive soit reprise dans le dispositif, phrase considérée par la commission comme superfétatoire du fait que, d'une part, cette disposition s'adresse à l'administration elle-même et découle de la directive et que, d'autre part, la facilité accordée au prestataire d'assister l'autorité afin qu'il obtienne son autorisation ne constitue point une obligation, mais est dans l'intérêt du prestataire.

L'expert du Ministère propose d'ajouter ladite phrase, tout en adaptant son renvoi comme suit : « *Les points de liaison visés à l'article 25, paragraphe 2, et le prestataire assistent l'autorité compétente en fournissant les informations nécessaires sur ces exigences.* »

La commission s'interroge sur l'identification du point de liaison au Luxembourg. Il s'avère qu'il s'agit d'un fonctionnaire déterminé – le nom est cité – désigné comme tel par le Conseil de gouvernement. Cette discussion conforte la commission dans son avis de considérer cette phrase comme superflue.

De surcroît, M. le Président-Rapporteur note que le Conseil d'Etat lui-même laisse entrevoir, par son début de phrase « Aucune explication n'étant fournie, ... », que son opposition formelle n'est point absolue.

En conclusion, la commission décide de ne proposer qu'en ordre subsidiaire la solution de l'exécutif et d'argumenter, en ordre principal, que les précisions en question sont superflues puisqu'elles n'ont aucun caractère normatif.

Article 9

La commission reprend la proposition rédactionnelle suivante émise par le Conseil d'Etat pour le début du paragraphe 1^{er} : « L'autorisation est accordée au prestataire pour une durée illimitée, sauf si: ».

La commission constate qu'elle a commis une erreur matérielle lors de la reprise du paragraphe 3 de l'article 11 de la directive et redresse, comme suggéré par le Conseil d'Etat, cette disposition (« (3) Le prestataire **a l'obligation d'informer** le guichet unique concerné des changements suivants: ... »).

La commission fait également sienne la proposition rédactionnelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'encontre du dernier paragraphe de cet article (« (4) L'autorisation est retirée si les conditions d'octroi ne sont plus réunies. »).

Article 10

Cette disposition reprend l'article 12 de la directive services.

Le Conseil d'Etat relève que la commission accorde au Gouvernement le pouvoir d'agir dans le domaine des procédures de sélection entre plusieurs candidats par la voie d'un règlement grand-ducal.

Article 11

Voir début de réunion – point reporté à une prochaine réunion.

Article 12

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 13

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 13, alors que l'article 15 de la directive services qu'il entend transposer comporte des prescriptions qui s'adressent à l'Etat.

Les représentants du Ministère ne s'opposent pas à la suppression de cet article.

Après un bref échange de vues, la commission opte pour le maintien de l'article 13.

Article 14

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 16

La commission note que le Conseil d'Etat juge que sa nouvelle version de l'ancien article 9 du texte gouvernemental « ne répond ni aux exigences de la directive ni aux critiques du Conseil d'Etat. » et qu'il maintient son opposition formelle.

Le Conseil d'Etat constate que la sécurité des services est régie par la loi du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits. Il ne considère donc pas suffisant l'ajout de la précision des « mesures prévues par la législation », mais exige que la commission parlementaire reprenne dans ce texte « les dispositions légales précises pouvant être considérées comme „mesures légales“ ».

La commission s'interroge sur les « mesures relatives à la sécurité des services » pouvant être prises « dans des circonstances exceptionnelles » par le ministre du ressort « à l'encontre d'un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre ». Elle doute que de pareilles mesures soient prévues dans la loi citée par le Conseil d'Etat. En ce qui concerne les produits, une pareille mesure pourrait être le retrait du marché, ou l'injonction de se mettre en conformité, etc..

Des intervenants estiment que le Conseil d'Etat propose de ne reprendre que les mesures prévues par la loi du 31 juillet 2006 précitée pour un autre champ d'application, mesures qui pourraient également être prises dans le contexte des services.

Avant toute décision sur cet article, la commission donne pour mission aux experts ministériels de **vérifier** le champ d'application exact de la loi du 31 juillet 2006 précitée. Le cas échéant, elle proposera de procéder à un amendement précisant la présente base légale par un renvoi aux mesures spécifiques prévues dans le cadre de la loi précitée. La préoccupation du Conseil d'Etat semble résider dans la volonté de ne pas accorder un chèque en blanc en la matière à l'exécutif.

Article 18

Le Conseil d'Etat marque son accord à cette transposition conforme de l'article 20 de la directive proposée par la commission parlementaire.

Article 20

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 21

La commission salue la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat, qui suggère de regrouper comme suit les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 21 en un seul paragraphe :

« (1) Les assurances ou garanties professionnelles que des dispositions particulières législatives imposent aux prestataires, dont les services présentent un risque direct et particulier pour la santé ou la sécurité du destinataire ou d'un tiers ou pour la sécurité financière du destinataire, ne sont pas exigées lorsque le prestataire est déjà assuré dans l'Etat membre dans lequel il est établi ou lorsqu'il dispose d'une garantie équivalente ou essentiellement comparable pour ce qui est de sa finalité et de la couverture qu'elle offre sur le plan du risque assuré, de la somme assurée ou du plafond de garantie (...) ».

La numérotation des paragraphes subséquents est adaptée.

Articles 22 et 23

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 25

L'article 25 vise à transposer l'article 28 de la directive.

Le Conseil d'Etat propose une reformulation du 1^{er} paragraphe. Il donne à considérer que le législateur ne peut imposer des règles qu'aux autorités compétentes luxembourgeoises et exige, par ailleurs, que soient déterminées les autorités luxembourgeoises:

« Les ministères, administrations et établissements publics concernés par la mise en œuvre de la loi prêtent assistance à leurs homologues des autres Etats membres et coopèrent avec ceux-ci afin d'assurer le contrôle des prestataires et de leurs services. »

Les représentants du Ministère rappellent que les « autorités compétentes » sont définies à l'article 2, lettre j) du dispositif et demandent à ce que le Conseil d'Etat ne soit pas suivi sur

ce point. Par ailleurs, un problème de cohérence rédactionnelle avec d'autres endroits du dispositif naîtrait, la désignation citée étant régulièrement employée.

Des intervenants notent que l'énumération du Conseil d'Etat n'est pas plus précise que celle proposée par la définition à l'article 2. Ils partagent, par contre, la considération principale de la Haute Corporation en ce qui concerne la formulation proposée, puisque celle-ci s'adresse également aux « autorités compétentes des autres Etats membres ».

En conclusion, la commission reprend partiellement la proposition de texte du Conseil d'Etat : « Les autorités compétentes ~~Les ministères, administrations et établissements publics concernés par la mise en œuvre de la loi~~ prêtent assistance à leurs homologues des autres Etats membres et coopèrent avec ceux-ci afin d'assurer le contrôle des prestataires et de leurs services. ».

D'aucuns s'interrogent s'il ne serait pas dans l'intérêt de la lisibilité de la loi par l'administré de supprimer cette et toutes les autres dispositions qui ne s'adressent qu'aux administrations et qui, de surcroît, n'ont aucun caractère normatif. Ils se trouvent confortés dans leur position par le fait que le Conseil d'Etat propose, pour ces mêmes motifs, la suppression du paragraphe suivant, « alors qu'il impose une obligation de l'Etat par rapport à la Commission européenne ».

Interrogés par M. le Président-Rapporteur sur d'éventuelles suppressions dans ledit sens, les représentants du Ministère affirment craindre davantage la rigueur du Conseil d'Etat que celle de la Commission européenne, qui elle avait déjà approuvé le projet de loi dans sa teneur initiale. Ils recommandent pourtant de ne pas faire droit au Conseil d'Etat en supprimant le paragraphe 2 de l'article 25, vu qu'il sert de référence dans la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 8, phrase sur l'inscription de laquelle le Conseil d'Etat insiste sous peine d'opposition formelle.

M. le Président-Rapporteur rappelle que la présente commission entend proposer, en ordre principal, de confirmer son choix de s'abstenir de reprendre ladite deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 10 de la directive (cf. paragraphe 3 de l'article 8) et de l'expliquer. En fait, par la proposition de suppression sous examen, le Conseil d'Etat conforte ladite position de la commission parlementaire. Si la commission était conséquente, elle devrait faire droit à cette demande du Conseil d'Etat. En ordre subsidiaire, pour le cas où le Conseil d'Etat maintiendrait son opposition formelle à l'article 8, le paragraphe 2 devrait être maintenu.

Partant, la commission supprime le paragraphe 2 de l'article 25. Les paragraphes subséquents sont renumérotés.

Des intervenants remarquent que, suivant cette même logique, d'autres dispositions sauraient être supprimées, comme le premier paragraphe de cet article.

Tandis que le paragraphe 3 ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, la raison d'être du paragraphe 4 est remise en question. Compte tenu de ce paragraphe, le Conseil d'Etat « exige que désormais dans toute autorisation d'établissement ou d'exercice de service figure une disposition exigeant du prestataire de communiquer à une autorité étrangère les données et informations prévues au paragraphe 4 de l'article 28 de la directive. ». Il suggère, en outre, de substituer le terme « rapidement » par les termes « dans les meilleurs délais ».

La commission constate que l'exigence exprimée par le Conseil d'Etat ne correspond pas à la teneur de la directive. Le chapitre VI sur la coopération mutuelle prévoit que l'assistance mutuelle se fasse entre les autorités compétentes des Etats membres. Il n'exige point de

communication directe entre autorités compétentes étrangères et prestataires de services établis sur le territoire luxembourgeois.

La commission ne suit donc pas le Conseil d'Etat sur ce paragraphe. Elle procède toutefois au remplacement des termes suggéré, les termes « dans les meilleurs délais » correspondant à ceux connus par leur emploi dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

La proposition de supprimer le paragraphe 6 est également suivie. Cette disposition s'adresse exclusivement aux autorités compétentes luxembourgeoises, traite de la communication entre les autorités compétentes de l'Union européenne, voire de leur organisation interne, relève du bon sens et n'a partant pas sa raison d'être dans le dispositif sous examen.

Article 26

Le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour le deuxième paragraphe rencontre l'approbation de la commission. Elle maintient toutefois, pour des raisons de cohérence, le terme « compétentes » en début de phrase (Les autorités *compétentes* luxembourgeoises). Il n'appartient en effet pas à une autorité étrangère d'imposer aux autorités nationales de procéder à des vérifications ou inspections qui ne sont peut-être pas prévues en tant que telles par notre législation. Dès lors, le libellé suivant est adopté :

« (2) Les autorités compétentes luxembourgeoises procèdent aux vérifications, inspections et enquêtes demandées par les autorités compétentes d'un autre Etat membre dans les limites de compétence leur conférées par les lois nationales respectives et ... »

Articles 27 et 28

La commission fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat, exprimée dans l'intérêt de la lisibilité du texte, et inverse les articles 27 et 28.

Les deux renvois faits par l'article 27 à l'article 28 sont à adapter en conséquence.

Article 29

La commission supprime les termes « le cas échéant ».

Elle suit ainsi le Conseil d'Etat qui, tout en marquant sa compréhension pour cette précision insérée par la commission parlementaire, renvoie aux « réserves déjà prévues par l'article 26, paragraphe 3 » et souligne « qu'il faudra reprendre le texte européen sans y apporter des restrictions supplémentaires. ».

Article 30

Le Conseil d'Etat note que cette disposition constitue une transposition conforme de l'article 33 de la directive qui n'appelle pas d'observation.

Article 31

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

2. COM (2010) 608 COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS
Vers un Acte pour le Marché unique
Pour une économie sociale de marché hautement compétitive
50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble

- Examen des propositions de la Commission européenne

M. le Président explique son choix d'avoir porté la communication sous objet, déjà évoquée lors de la réunion du 4 janvier 2011, à l'ordre du jour de la commission. Il juge utile qu'un débat politique ait lieu en ce qui concerne l'orientation de la politique économique communautaire et rappelle dans ce contexte la visite prochaine du Commissaire européen en charge du marché intérieur et des services.

La représentante du Ministère attire l'attention au fait que cette communication est à voir dans le contexte plus large de la stratégie Europe 2020 « Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». ¹ Elle renvoie au relevé des 50 propositions joint au document. La majorité de ces propositions ne sont pas nouvelles, mais se retrouvent dans les sept initiatives phares lancées par la stratégie Europe 2020 et que le projet de PNR 2020, adopté en novembre 2010, entend transposer au niveau national. D'autres propositions ont déjà été annoncées dans le programme de travail de la Commission européenne.

La phase consultative sur cette communication se termine le 28 février 2011.

La Commission européenne envisage d'adopter son plan définitif pour l'été 2011. La mise en œuvre devrait alors être lancée de suite. L'objectif est de pouvoir présenter de premières réalisations en 2012, à l'occasion de la célébration de vingt ans de marché intérieur.

Les chambres professionnelles ont été invitées à se prononcer au sujet de ces propositions.

La coordination à réaliser par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur consiste plus particulièrement dans l'identification, en concertation avec les institutions nationales respectivement compétentes, des propositions qui, pour le Luxembourg, devraient être exécutées de manière prioritaire. En effet, la Commission n'a laissé planer aucun doute sur son ambition de réaliser toutes ces propositions, tout en sachant qu'une réalisation simultanée est irréaliste.

Débat :

L'assistance se montre intéressée d'obtenir également copie d'éventuelles contributions communiquées par les chambres professionnelles luxembourgeoises.

La commission constate qu'une multitude de ministères (Travail, Classes moyennes, Economie, Finances,...) sont concernés par la mise en œuvre de ces propositions. Elle s'interroge sur des premières évaluations faites par l'exécutif. Il est concédé que certaines propositions sont susceptibles d'être plus favorables à l'économie nationale que d'autres. Des exemples sont cités. En fin de compte, tout dépend toutefois de la teneur concrète que

¹ COM(2010) 2020

prendront ces initiatives communautaires, initiatives qui suivront d'ailleurs la procédure classique d'une proposition législative communautaire. Le présent document vise plutôt à donner un aperçu des mesures envisagées, d'en favoriser un large débat public, de faciliter leur suivi et d'aider ainsi à fixer les priorités nécessaires par les instances communautaires.

La commission est informée sur une conférence organisée par la Commission européenne à ce sujet le 8 février 2011.

D'aucuns s'interrogent sur le sujet de l'échange de vues programmé le vendredi 11 février 2011 avec le Commissaire européen en charge du marché intérieur et des services.

Conclusion :

M. le Président souhaite que les groupes parlementaires prennent position, lors de la prochaine réunion, sur la manière de procéder dans le dossier communautaire examiné. La commission sera informée du sujet exact dudit échange de vues avec le Commissaire européen.

Luxembourg, le 26 janvier 2011

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Alex Bodry