



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 10 février 2011

ORDRE DU JOUR :

- 6022 Projet de loi relative aux services dans le marché intérieur
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry
- Finalisation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

*

Présents : M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Félix Eischen, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Claude Meisch, Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz, M. Robert Weber

M. Jean-Lou Siweck, du Ministère d'Etat
M. Marco Estanqueiro, M. Pierre Rauchs, M. Christian Lamesch, du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Jacques-Yves Henckes

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

6022 Projet de loi relative aux services dans le marché intérieur

- Finalisation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Un tableau synoptique actualisé (articles 11 et 16) ainsi qu'une note commentant les observations exprimées par le Conseil d'Etat à l'encontre de l'article 16 du dispositif amendé (ancien article 9) sont distribués à l'assistance.

Article 11

Les amendements apportés au libellé de l'article 11 lors de la précédente réunion sont rappelés.

Les vérifications ont été faites en ce qui concerne la suggestion de préciser au paragraphe 8, lettre b) la formulation du bout de phrase « aux activités visées par : ». En fin de compte, le terme « établissements » a été retenu (aux activités **et établissements** visées par :).

Article 16

Il est renvoyé à la réunion du 20 janvier 2011, lors de laquelle la commission, confrontée au maintien de l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'encontre de l'article 16, a donné 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. ».

Le représentant du Ministère informe l'assistance que le champ d'application de la loi de 2006 ne s'étend qu'aux produits et non pas aux services (art. 1^{er}). Ce champ d'application se limite d'ailleurs exclusivement à la sécurité du consommateur et non pas au destinataire de services. De même, les mesures que les autorités compétentes peuvent prendre ne sont tout simplement pas applicables aux services (art. 5 et 6). Ces mesures s'adressent aux producteurs et aux distributeurs et non pas aux prestataires de services.¹

En ordre de préférence, trois solutions sont présentées :

1. maintenir l'article 16 inchangé, tout en argumentant de manière explicite ce choix ;
2. supprimer cet article et, en conséquence, également l'article 31 ;
3. amender le libellé de l'article 16 en s'inspirant de l'exemple belge.

Débat :

La commission constate que le Conseil d'Etat semble être victime d'une confusion résultant de l'extension en 2006 du champ d'application de la loi relative à la sécurité générale des produits aux produits fournis lors d'une prestation de services.

La commission s'interroge sur la nature des mesures susceptibles d'être prises sur base de l'article 16 et visant à garantir la sécurité des destinataires de services. Par référence aux lignes directrices applicables de la Commission européenne, l'exemple d'un tour-opérateur luxembourgeois organisant des descentes de « rafting » en eau vive en Autriche est cité. Pour cette activité touristique aucune législation luxembourgeoise n'existe. Il est toutefois plausible que l'autre Etat membre ait réglementé cette activité en exigeant, par exemple, un équipement de sécurité spécifique, voire le port d'un casque, de gilets gonflables, etc.. Dans ce cas, le prestataire de services luxembourgeois aurait l'obligation de se conformer à ces dispositions légales autrichiennes.

Des membres de la commission remarquent qu'il est tout à fait imaginable que le Luxembourg puisse adopter des lois prévoyant certaines mesures spécifiques visant à garantir la sécurité de services offerts sur le territoire national, comme la fermeture d'un chantier si certaines prescriptions de sécurité ne sont pas respectées. Par conséquent, ces intervenants préfèrent maintenir l'article en question, même s'il ne constitue qu'une disposition facultative de la directive « services » (article 18 de la directive).

¹ Pour davantage de détails concernant l'exposé du représentant ministériel, il est renvoyé à la note jointe en annexe à ce procès-verbal.

Face à la préoccupation précitée, les représentants de l'exécutif expliquent que la législation existante, qui prévoit des dispositions de sécurité s'appliquant également dans le contexte de la prestation de services, continuera à être d'application indépendamment de la présente loi-cadre en projet qui ne s'applique que cumulativement. Il est en outre constaté qu'il est impossible d'énumérer à cet endroit toutes les mesures susceptibles d'être prises sur base de dispositions légales relatives à la sécurité des services.

M. le Président-Rapporteur réplique que sans cette disposition, l'exécutif n'aurait aucune base légale pour réagir à une situation exceptionnelle qui pourrait éventuellement se présenter. En ne transposant pas cette disposition facultative de la directive, le Luxembourg renonce à cette possibilité.

L'orateur donne à considérer qu'il ne suffira pas d'expliquer au Conseil d'Etat qu'il se trompe, quand il préconise de reprendre les mesures prévues par la loi du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits, pour le convaincre à lever son opposition formelle. La préoccupation du Conseil d'Etat semble plutôt résider dans la volonté de circonscrire de manière précise le pouvoir accordé en la matière à l'exécutif et d'exclure l'arbitraire. L'orateur cite l'avis comme suit : « il n'est pas suffisant de compléter le texte en parlant de « mesures prévues par la loi », mais il faut reprendre dans cet article « les dispositions légales *précises* pouvant être considérées comme « mesures légales » ».

Un député propose de formuler de manière plus limitative les « mesures relatives à la sécurité des services » pouvant être prises.

L'expert gouvernemental rappelle que le présent article est à lire en relation avec l'article 14, qui arrête le principe de la libre prestation de services en provenance d'autres Etats membres. La question de la nature des mesures pouvant être prises est, à son avis, dans ce cadre étroitement délimité, secondaire.

Conclusion :

Suite à une brève discussion, la commission décide de maintenir l'article 16 et d'expliquer de manière exhaustive son choix dans le but de convaincre le Conseil d'Etat de lever son opposition formelle.

M. le Président-Rapporteur réitérant ses doutes quant au succès de cette manière de procéder, la commission décide de proposer en ordre subsidiaire un libellé inspiré de l'exemple belge, formulation également adoptée par d'autres Etats membres.

Luxembourg, le 14 février 2011

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Alex Bodry

Annexe :

Note « Article 16 du projet de loi-cadre tel qu'amendé (transposition de l'article 18 de la DS) », 3pp

Article 16 du projet de loi-cadre tel qu'amendé (transposition de l'article 18 de la DS)

I) L'article 16 : sa raison d'être, son contenu, son application

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat enferme les auteurs du projet de loi dans une voie à première vue sans issue. Il exige que le législateur énumère les mesures que les autorités compétentes peuvent prendre vis-à-vis d'un prestataire d'un autre Etat membre lorsque la sécurité des services est en cause. Il préconise tant dans son premier avis que dans son avis complémentaire, sous peine d'opposition formelle, de reprendre les mesures prévues par la loi du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits.

Force est cependant de constater que le champ d'application de la loi de 2006 ne s'étend qu'aux produits et non pas aux services (art. 1^{er})¹. Le champ d'application se limite d'ailleurs exclusivement à la sécurité du consommateur et non pas au destinataire de services, notion plus large que celle de consommateur. De même, les mesures que les autorités compétentes peuvent prendre ne sont tout simplement pas applicables aux services (art.5 et 6)². Ces mesures s'adressent aux producteurs et aux distributeurs et non pas aux prestataires de services.

Il est possible que la confusion provienne de la modification du cadre légal de la sécurité des produits en 2006 (abrogeant le régime antérieur fixé par une loi de 1997) et qui étend la protection aux *produits* fournis à l'occasion d'une *prestation de services*.

L'origine de l'article 18 DS est à chercher dans la proposition de directive initiale de la Commission européenne qui prévoyait encore « le principe du pays d'origine » dans le cadre duquel l'article 18 a été conçu comme une exception *dans des cas individuels* (c.f. titre de l'article) « (...) *et uniquement dans des circonstances exceptionnelles* (...) » (art. 18.1 DS). Les mesures visées peuvent être de tout ordre, propres à assurer la sécurité³. On peut trouver

¹ " La présente loi s'applique à tous les produits définis à l'article 2.1 (...)"

² "(...) organiser pour tout produit des vérifications (...)
prélever des échantillons (...)
interdire la mise sur le marché d'un produit (...)
ordonner le retrait d'un produit (...)
ordonner le rappel d'un produit (...)."

³ On peut ainsi concevoir des mesures légales telles que l'obligation de se munir d'équipements de sécurité spéciaux ou d'outils de travail spécialisés, voir les exemples tirés du document de la Commission européenne définissant les lignes directrices applicable au recours à la dérogation dans des cas individuels:

“- En raison d'un brouillard épais, les autorités compétentes de l'Etat membre A obligent l'organisateur d'une randonnée, qui est établi dans l'Etat membre B, à fournir aux participants un équipement d'éclairage spécifique.

- Un guide touristique organise des visites guidées sur un terrain particulièrement difficile. Les autorités compétentes l'invitent à fournir des chaussures de sécurité aux participants. Un prestataire de services réalise des travaux de rénovation à côté d'un immeuble classé. Les autorités compétentes

de telles mesures notamment dans la loi sur les établissements classés. On peut aussi s'imaginer qu'à l'avenir, des textes législatifs puissent être adoptés avec des mesures particulières pour des activités spécifiques (l'imagination créatrice de l'homme pour créer de nouveaux besoins étant sans limites...).

Il ne faut pas oublier que l'article 16 tel que proposé par la Commission parlementaire de l'Economie ne laisse aucune place, ni de près, ni de loin, à l'arbitraire de l'administration. Ces mesures impossibles à énumérer limitativement (voir supra) sont en effet encadrées par de strictes conditions prévues au paragraphe 2 et explicitement détaillées dans les lignes directrices relatives au recours à la dérogation dans des cas individuels:

- « a) les dispositions nationales en vertu desquelles les mesures sont prises n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation communautaire dans le domaine de la sécurité des services;
- b) les mesures sont plus protectrices pour le destinataire que celles que prendrait l'Etat membre d'établissement en vertu de ses dispositions nationales;
- c) l'Etat membre d'établissement n'a pas pris de mesures ou a pris des mesures insuffisantes par rapport à celles visées à l'article 35 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur 31, paragraphe (2) de la présente loi;
- d) les mesures sont proportionnées. »

Ces conditions s'appliquent *cumulativement*.

Dernier garde-fou, l'application des mesures de sécurité doit suivre la procédure de coopération administrative électronique (IMI) très lourde prévue à l'article 31 du projet de loi, laquelle disposition transpose l'article 35 DS⁴.

découvrent que, du fait de l'âge et de l'état de l'immeuble en question, les activités du prestataire risquent de l'endommager et, par conséquent, elles interdisent au prestataire d'utiliser un équipement donné (par exemple un certain type d'outils de forage) qui peut normalement être utilisé pour ce type de service.

- Un prestataire de descentes de rafting en eau vive établi dans l'Etat membre A organise régulièrement des descentes dans l'Etat membre B. Etant donné que les descentes ont lieu dans des eaux particulièrement dangereuses / rocailleuses, l'Etat membre B envisage de prendre des mesures de sécurité spécifiques à l'encontre du prestataire, notamment l'obligation de fournir aux participants des vêtements de sécurité supplémentaires munis de protections précises. Avant de le faire, l'Etat membre B doit tenir compte de toutes les mesures de sécurité éventuellement déjà imposées au tour-opérateur dans l'Etat membre A, par exemple le type de vêtement de sécurité qui est déjà obligatoire dans l'Etat membre A, et évaluer si les vêtements de sécurité qu'il envisage d'imposer garantissent aux participants un niveau supérieur de protection."

⁴ 1) Demande de l'Etat membre (EM) où la prestation est offerte par LPS à l'EM d'établissement de prendre des mesures et de vérifier la légalité de l'établissement du prestataire.

2) Si l'EM de prestation estime ces mesures non suffisantes, cet EM peut appliquer sa propre législation et le notifie à l'EM d'établissement et à la Commission européenne. Ces mesures ne peuvent être prises qu'après un délai de 15 jours et seulement si la Commission examinant ces mesures ne s'y oppose pas par décision formelle.

3) Ces étapes sont sans préjudice d'une procédure d'urgence prévue au paragraphe 6 de l'article 18 DS.

II) Solutions proposées

En *ordre principal*, les représentants du gouvernement proposent à la Commission parlementaire de *maintenir l'article en question* et de convaincre le Conseil d'Etat de lever son opposition formelle sur base de l'argumentaire ci-dessus développé.

En *ordre subsidiaire*, les représentants du gouvernement proposent la *suppression* pure et simple de *l'article 16*. Ils estiment que la directive n'en sera pas pour autant incorrectement transposée dans le mesure où l'article 18 DS est une disposition facultative et non obligatoire « (...) un Etat membre *peut* prendre (...) ». Par voie de conséquence, *l'article 31*, qui décrit la procédure de coopération applicable à l'article 16, étant dans ce cas sans objet, doit alors également être supprimé. Nous osons admettre que dans pareille hypothèse, le Conseil d'Etat lèvera son opposition formelle formulée dans son avis initial. Pour rappel, le Conseil d'Etat y avait annoncé une opposition formelle pour le cas où l'article 35 DS ne serait pas transposé. Cette opposition formelle n'aura de sens que si l'article 16 est maintenu, quod non.

En *dernier ordre* de subsidiarité, les experts gouvernementaux pourraient encore s'accommoder d'une solution telle que préconisée par d'autres Etats membres, comme par exemple la Belgique :

“Art. 17. § 1er. Par dérogation à l'article 15⁵, et uniquement dans des circonstances exceptionnelles, le ministre compétent ou son délégué peut prendre, à l'encontre d'un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre, des mesures relatives à la sécurité des services, et ce conformément aux conditions et procédures qui sont d'application pour la prise de mesures similaires envers des prestataires qui ont leur établissement en Belgique. (...) » .

Une telle formule reprend en substance les explications que la Commission de l'Economie de la Chambre des députés avait fournies dans son commentaire⁶ vis-à-vis de l'amendement relatif à l'article 16.

PR/ME/CL
09/02/11

⁵ **Art. 15.** § 1er. La prestation de service ne peut pas être subordonnée à des exigences qui :

1° sont discriminatoires, et se fondent directement ou indirectement sur la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, l'emplacement du siège statutaire;

2° ne sont pas justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement;

3° ne sont pas propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

§ 2. La libre prestation, des services fournis par un prestataire établi dans un autre Etat membre de l'Union européenne ne peut pas être restreinte par l'une des exigences suivantes :

a) l'obligation pour le prestataire d'avoir un établissement en Belgique;

b) l'obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de l'autorité belge compétente, y compris une inscription dans un registre ou auprès d'un ordre ou d'une association professionnels existant en Belgique, sauf dans les cas visés par la présente loi ou régis par le droit communautaire;

c) l'interdiction pour le prestataire de se doter en Belgique d'une certaine forme ou d'un certain type d'infrastructure, y compris d'un bureau ou d'un cabinet d'avocats, dont le prestataire a besoin pour fournir les services en question;

d) l'application d'un régime contractuel particulier entre le prestataire et le destinataire qui empêche ou limite la prestation de service à titre indépendant;

e) l'obligation, pour le prestataire, de posséder un document d'identité spécifique à l'exercice d'une activité de service délivré par l'autorité belge compétente;

f) les exigences affectant l'utilisation d'équipements et de matériel qui font partie intégrante de la prestation du service, à l'exception de celles nécessaires à la santé et la sécurité au travail;

g) les restrictions à la libre prestation des services visées à l'article 23.

⁶ « Ces mesures(...) ne doivent pas différer des mesures qui sont normalement applicables aux prestataires ayant leur établissement sur le territoire national (...) ».