



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

15 octobre 2009

# AVIS I/41/2009

relatif au projet de loi-cadre relative aux services dans le  
marché intérieur

..... AVIS .....

Par lettre du 13 mars 2009 , Monsieur Jeannot Krecké , ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, a soumis le projet de loi à l'avis de la Chambre des salariés.

**1.** Ce projet a pour objet de transposer la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

**2.** Cette directive (ci-après la directive), s'inscrit dans le processus politique de réformes économiques, lancé en 2000 par le Conseil européen de Lisbonne, destiné à faire de l'Union européenne, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde.

La directive établit un cadre juridique général favorisant l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services ainsi que la libre circulation des services, principes établis par les articles 43 et 49 du traité CE, tout en désirant garantir un niveau de qualité élevé pour les services.

S'inscrivant dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne », elle poursuit ainsi quatre objectifs principaux en vue de réaliser le marché intérieur des services:

- faciliter la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services au sein de l'UE;
- renforcer les droits des destinataires des services en tant qu'utilisateurs de ces services;
- promouvoir la qualité des services;
- établir une coopération administrative effective entre les États membres.

**3.** Elle s'applique de manière générale à tout service fourni contre rémunération économique (en dehors des exceptions prévues) tout en tenant compte de la spécificité de certaines activités ou professions.

**4.** Selon cette directive, les États membres doivent examiner et, le cas échéant, simplifier les procédures et formalités applicables pour accéder à une activité de services et l'exercer.

**5.** Pour faciliter la liberté d'établissement, la directive prévoit:

- l'obligation d'évaluer la compatibilité des régimes d'autorisation à la lumière des principes de non-discrimination et de proportionnalité et de respecter certains principes quant aux conditions et procédures d'autorisation applicables aux activités de services;
- l'interdiction de certaines exigences juridiques subsistant dans les législations de certains États membres et ne pouvant être justifiées, telles que les exigences de nationalité;
- l'obligation d'évaluer la compatibilité d'un certain nombre d'autres exigences juridiques à la lumière des principes de non-discrimination et de proportionnalité.

**6.** Afin de renforcer la libre prestation de services, la directive prévoit que les États membres doivent garantir le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur leur territoire. L'État membre dans lequel le prestataire de services se déplace ne pourra imposer le respect de ses propres exigences que pour autant que celles-ci soient non discriminatoires, proportionnées et justifiées pour des raisons relatives à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement.

**7.** Dans le cadre de la protection des droits des destinataires des services, la directive:

- précise le droit des destinataires à utiliser des services d'autres États membres ;
-

- établit le droit des destinataires à obtenir des informations sur les règles applicables aux prestataires quelque soit son lieu d'établissement et sur les services offerts par un prestataire de services.

**8.** Dans le cadre de la qualité des services, la directive vise à:

- renforcer la qualité des services en encourageant par exemple la certification volontaire des activités ou l'élaboration de chartes de qualité;
- encourager l'élaboration de codes de conduite européens, en particulier par des organismes ou associations professionnels.

**9.** Pour faciliter l'établissement et la libre circulation des services dans l'Union européenne, la directive:

- établit une obligation légale contraignante pour les États membres de coopérer avec les autorités d'autres États membres afin d'assurer un contrôle efficace des activités de services au sein de l'Union tout en évitant une multiplication des contrôles.
- prévoit le développement d'un système électronique d'échange d'informations entre États membres, indispensable à la réalisation d'une coopération administrative effective entre États membres.

**10.** La directive établit un cadre juridique général applicable, sauf dérogations, à un large éventail d'activités économiques. Cette approche horizontale est justifiée par le fait que les obstacles juridiques qui empêchent la réalisation d'un véritable marché intérieur des services sont souvent communs à un grand nombre de domaines d'activités et ont de nombreuses caractéristiques communes.

## **Partie I. Les antécédents de la directive**

**11.** Avant d'entamer l'analyse du projet de loi, revenant sur la phase d'élaboration de la directive.

**12.** La Directive relative aux *libertés d'établissement des prestataires de service et libre circulation des services dans le marché intérieur*, surnommée « directive Bolkestein », est une directive présentée initialement par l'ancien commissaire européen Frits Bolkestein et adoptée— après de multiples amendements —, par le Conseil européen le 24 juillet 2006 puis par le Parlement européen le 15 novembre 2006, en tant que Directive 2006/123/CE.

La proposition initiale de libéralisation des services, votée une première fois par le Parlement le 13 février 2003, a rencontré une forte opposition notamment des syndicats de plusieurs pays, ainsi que de plusieurs gouvernements.

### **Le principe du pays d'origine**

**13.** Évoqué dans sa première mouture rédigée par le commissaire Bolkestein, le principe du pays d'origine (PPO) était voué à s'appliquer dans le cadre de la fourniture transfrontalière de services : si le prestataire de service venait à établir une structure fixe dans le pays client (par exemple un restaurant ou un laboratoire), il devrait dès lors obéir aux exigences administratives et juridiques de celui-ci (liberté d'établissement). Si sa présence était ponctuelle, il n'était lié qu'aux réglementations de son pays d'origine. Il lui était toutefois possible d'entretenir un bureau de représentation dans les autres États membres.

---

Le PPO, déjà avant la proposition de directive services, largement développé par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), concerne les modalités légales concernant l'existence du prestataire de service (nécessité de diplômes adéquats, patentes et enregistrement au registre du commerce, par exemple), ainsi que la fonction de contrôle de l'activité (assuré également par le pays d'origine de l'entreprise) : si la société est agréée par un pays de l'Union, les autres États membres doivent lui reconnaître l'autorisation de fournir des services sur leur territoire - il ne peut y avoir de discrimination.

Ainsi par exemple l'arrêt Säger (C-76/90 du 25 juillet 1991) en son point 12 établit que la liberté de prestation des services suppose que le prestataire exerce légalement l'activité dans son état d'origine. La CJCE s'est ainsi assurée qu'un prestataire de services n'ait pas à se soumettre aux exigences réglementaires quant à l'activité exercée du pays d'origine *et* du pays de destination. Pour la CJCE, les réglementations nationales poursuivent le même but et donc peu importe laquelle est applicable : c'est le principe de reconnaissance mutuelle des législations.

Ce principe n'est pas consacré pour le moment en matière de droit des travailleurs (directive 96/71/CE), et la proposition originale Bolkestein visait précisément à lui donner plein effet en ce domaine en prévoyant une coopération des autorités nationales.

Le traité pose cependant des limites (articles 45 et 46 applicables par le biais de l'article 55) dès lors que l'activité en question relève de l'exercice de l'autorité publique ou dès lors que des restrictions visent à protéger l'ordre public, la santé publique ou la sécurité publique.

La CJCE applique de plus l'exception des raisons impérieuses d'intérêt général : une réglementation peut restreindre la liberté de prestation de services pour une telle raison, dès lors qu'elle respecte les principes de nécessité et de proportionnalité. Ainsi, dès lors que la réglementation du pays d'origine ne respecte pas une telle raison impérieuse, le pays de destination peut à cet effet imposer sa propre réglementation.

### **Les débats sur le « principe du pays d'origine »**

**14.** Le texte initial proposé par le commissaire Frits Bolkestein et notamment son « Principe du pays d'origine » engendra de nombreuses polémiques et critiques envers l'« orientation libérale » de la réglementation européenne.

Le problème concernait surtout le contrôle de l'application du droit du travail conféré au pays d'origine (plutôt qu'au pays d'accueil), qui faisait craindre les possibilités de dumping résultant d'une surveillance trop laxiste de la part des États membres.

**15.** De nombreuses organisations professionnelles émettaient publiquement des réserves ou des critiques à l'égard du projet.

Parmi les autres opposants à la directive Bolkestein telle qu'elle était alors proposée figure notamment la Confédération européenne des syndicats.

**16.** Lors du sommet européen de Bruxelles du 22 mars 2005, le Conseil a demandé la réécriture par la Commission de la directive, notamment les conditions d'application du principe du pays d'origine.

**17.** Celle-ci a été à nouveau soumise au vote du Parlement le 14 février 2006.

**18.** Le Parlement européen vote en première lecture plus d'une centaine d'amendements.

---

**19.** Les grandes lignes sont les suivantes :

- Le « principe du pays d'origine » est supprimé et remplacé par la réaffirmation du *principe de libre prestation des services* hors du pays dans lequel les prestataires de services sont établis ; ainsi les États membres ne pourront imposer de barrières protectionnistes sur leur territoire qui ne répondent à trois critères : non-discrimination à l'encontre de nationalités particulières, nécessité (l'État a justifié ses mesures par *des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ou de protection de la santé et de l'environnement*) et proportionnalité (*les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif*).
- Le droit social n'est pas visé par la directive, y compris les conventions collectives du lieu de l'activité des services, qui dans le respect du droit communautaire vont s'imposer.
- De nombreux services ont été exclus : tous les services d'intérêt général (SIG), les services sociaux, les agences de travail intérimaire et les agences de sécurité ; les services financiers, services et réseaux de communications électroniques, services de transports ainsi que les services juridiques, les soins de santé, les services audiovisuels, les jeux d'argent et les loteries, les professions et les activités qui participent à l'exercice de l'autorité publique (par exemple les notaires), la fiscalité.

**20.** Les amendements supprimant le principe du pays d'origine sont adoptés à une très forte majorité rendant peu probable que le Conseil revienne dessus lors de sa lecture. Le texte final est approuvé par 394 voix pour contre 215 et 33 abstentions.

**21.** Les votes contre correspondent soit au point de vue que le texte reste encore trop proche de l'ex-projet de directive Bolkestein, soit au contraire au regret de l'abandon du principe du pays d'origine.

**22.** Le texte final satisfait la Confédération européenne des syndicats. Elle estime que l'avis en première lecture du Parlement européen lui a donné gain de cause sur ses 5 exigences :

- primat de la législation du travail notamment sur les détachements des travailleurs ;
- exclusion des secteurs sensibles tels que l'intérimaire ou les services de sécurité privée ;
- respect des droits fondamentaux de négociations et d'actions collectives ;
- exclusions des SIG et de certains SIEG tels que la santé ;
- abandon du principe du pays d'origine.

**23.** Le 4 avril 2006 la Commission européenne adopte une proposition modifiée qui reprend 95 % des modifications apportées par le Parlement européen.

Le Conseil se rallie finalement à la position du Parlement soutenue par la Commission, le 29 mai 2006.

**24.** La Confédération européenne des syndicats se félicite de cet accord tout en souhaitant que soient apporté lors de la seconde lecture du parlement européen des "garanties" supplémentaires.

**25.** Ainsi elle a continué à demander des améliorations, notamment en faveur d'une plus nette exclusion du droit du travail, des services d'intérêt général et elle s'est exprimée pour une référence plus marquée des droits fondamentaux.

---

**26.** La CES estime que la mise en place du marché intérieur, outre qu'elle est déterminée par un niveau élevé de sécurité sociale, va de paire avec un renforcement de la protection sociale et une adaptation des droits et des conditions de travail pour les travailleurs, afin de conserver et d'améliorer la cohésion sociale dans toute l'UE.

Ainsi les nouveaux règlements ne doivent pas interférer avec les droits des travailleurs ancrés dans le droit du travail, les relations professionnelles et les conventions collectives.

**27.** En ce qui concerne la différence entre les services commerciaux et les "services d'intérêt général", la CES reconnaît le potentiel du secteur des services en terme d'emploi, en particulier dans les nouveaux Etats membres, et la contribution que cette croissance pourrait apporter dans la réalisation des objectifs fixés dans la stratégie de Lisbonne en vue d'un accroissement de la compétitivité et du dynamisme de l'économie européenne.

Il est cependant peu indiqué d'inclure les activités commerciales et les services essentiels dans le même cadre législatif.

La CES estime que les "services d'intérêt général" requièrent un cadre juridique distinct, qui identifierait et définirait les obligations de service universel des Etats membres - essentielles pour l'égalité des chances, la cohésion sociale et l'élaboration d'un modèle social européen.

### **Le point de vue des représentants des salariés nationaux**

**26.** Dans leur prise de position relative à la version consolidée du 10 janvier 2005 de la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur (Bolkestein) du 28 février 2005, prise de position élaborée avec l'aide de l'ancienne Chambre des employés privés, les deux syndicats nationaux jouissant de la représentativité nationale, l'OGB•L et le LCGB, ont retracé leurs vives inquiétudes.

Ils estimaient la proposition de directive inacceptable en l'état.

**27.** On peut ainsi lire dans leur avis « *Son champ d'application est trop vaste et trop peu nuancé. Il ne permet pas, en dépit de précautions oratoires, de lever les doutes qui pesaient eu égard à l'emprise du projet sur les services dits d'intérêt général, autrement dits les services publics.*

*Ces services, que sont par exemple les services sociaux et de santé, ne peuvent évidemment pas être considérés comme des services réguliers ou comme une activité économique ordinaire. Ceux-ci relèvent des droits fondamentaux des citoyens et ne peuvent être l'objet d'une quelconque marchandisation ou d'un jeu de marchandage. Partant, ils doivent être exclus du champ d'application de cette directive.*

*Les services d'intérêt général n'ont pas trouvé de définition communautaire consensuelle. Dont acte.*

*C'est pourquoi l'OGB-L et le LCGB, en l'absence d'une telle définition, revendiquent l'introduction d'une définition de la notion de « raison impérieuse d'intérêt général » (cf. article 4) dans le corps de la directive, sans laquelle le projet n'est pas recevable.*

*Cette notion doit garantir à chaque Etat membre la possibilité d'écarter du champ d'application des services et des réglementations qu'il juge fondamentaux et intouchables en vertu de son modèle social.*

*Pourtant, conformément à l'article 43 du Traité, les Etats membres doivent pouvoir maintenir leurs régimes d'autorisation ainsi que les exigences à évaluer visés par la proposition de directive. La procédure d'évaluation mutuelle prévue risque de mener au démantèlement des normes garantissant un niveau de qualité de services élevée.*

*Quant au principe du pays d'origine, pièce maîtresse de la proposition de directive « Bolkestein », les auteurs de la présente note rejettent ce principe dans le cadre de la mise en oeuvre de « Bolkestein », à moins qu'il ne concerne des domaines où il existe une harmonisation des normes solides de protection de la partie économiquement la plus faible, c'est-à-dire des travailleurs et des destinataires.*

*Il convient plutôt d'appliquer le « principe du pays de destination » afin d'éviter tout nivellement vers le bas faisant suite à une compétition pour offrir aux prestataires la législation la moins entravée par des « obstacles » [et protégeant le moins les travailleurs ?]. La réalisation coûte que coûte du marché intérieur, même au prix d'une harmonisation a minima, ne constitue pas un objectif valable et digne d'intérêt.*

*La protection des droits des citoyens, partant des travailleurs, constitue une valeur supérieure à la réalisation sans compromis du marché intérieur.*

*Pour cette raison, la directive relative au détachement des travailleurs doit rester pleinement applicable afin de permettre aux Etats membre d'assurer le respect de leurs convictions et législations sociales.*

*Par conséquent, aux yeux de l'OGBL et du LCGB, ce projet de législation européenne en matière de services ne peut être accepté par les autorités publiques luxembourgeoises et mis en oeuvre que sous réserve des changements préconisés dans le présent document. »*

## **Partie II. Analyse et commentaire de la transposition nationale de la directive**

**28.** Rappelons que la directive établit un cadre juridique général applicable, sauf dérogations, à un large éventail d'activités économiques.

**29.** Selon les auteurs du projet de loi, cette approche horizontale est justifiée par le fait que les obstacles juridiques qui empêchent la réalisation d'un véritable marché intérieur des services sont souvent communs à un grand nombre de domaines d'activités et ont de nombreuses caractéristiques communes.

**30.** S'agissant d'une directive pouvant être qualifiée de « directive-cadre », son contenu n'a pas pour objet de fixer des règles détaillées ou d'harmoniser la totalité des règles des Etats membres applicables aux activités de services. Une telle approche aurait conduit à une sur-réglementation et à l'uniformisation des spécificités des systèmes nationaux de régulation des services.

**31.** Elle traite, au contraire, uniquement les questions essentielles pour le bon fonctionnement du marché intérieur des services en privilégiant les dispositions qui prévoient une harmonisation ciblée sur des points précis, la fixation d'obligations de résultat claires qui ne préjugent pas des techniques juridiques pour les mettre en œuvre et les règles qui visent à clarifier les rôles respectifs entre l'Etat membre d'établissement et l'Etat membre de prestation du service.

**32.** Vu la complexité du texte, les travaux de transposition se déroulent en plusieurs étapes. Une transposition correcte présuppose un passage au crible de la législation nationale. Cet exercice de passage en revue « screening » de l'ensemble de la législation nationale applicable aux services a pour objectif d'identifier et de supprimer les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services sur base des critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité établis par la jurisprudence de la CJCE.

---

**33.** Afin d'assurer une transposition complète susceptible de combler des lacunes ou oublis dans les textes spéciaux, il a été opté pour l'élaboration d'une loi-cadre générale posant les principes qui devront être observés notamment lors des modifications et adaptations des lois sectorielles constituant la seconde phase de la transposition.

**34.** La loi-cadre contiendra des dispositions relatives au champ d'application, à la simplification administrative, au guichet unique, à la libre prestation des services, aux droits des destinataires de services et à la coopération administrative.

**35.** Pour des raisons de cohérence, le chapitre de la directive services relatif à la liberté d'établissement sera transposé dans la loi du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales de 1988 qui représente à elle seule une véritable « loi-cadre » d'établissement.

**La CSL tient à faire remarquer, que tant qu'elle ne dispose pas du projet de loi tendant à la transposition de la partie « liberté d'établissement », il lui est difficile de se faire une idée de la transposition entière de la directive.**

**La CSL insiste en outre pour être consultée officiellement en ce qui concerne ce projet de loi.**

## **II.1. Prologue sur la nécessité de fortifier les droits sociaux face à la directive services**

**36.** Avant d'entamer l'analyse détaillée du projet de loi, la Chambre des salariés se doit de réitérer les inquiétudes des représentants des travailleurs en ce qui concerne les implications de la mise en œuvre de la directive dans les Etats membres.

**37.** La directive a pour finalité de favoriser en application des articles 43 et 49 du Traité instituant la Communauté européenne (ci-après « le traité ») l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que de la libre circulation des services.

**38.** Dans leur avis de 2005 relatif à la version consolidée du 10 janvier 2005 de la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, les syndicats-auteurs de cet avis, avaient demandé l'insertion d'une phrase à l'article 1 de la proposition de directive traitant de son objet, pour garantir que l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services ainsi que la libre circulation se déroulent toujours dans le respect des droits et de la protection des travailleurs et des destinataires de services qui, en tout état de cause, doivent prévaloir.

**39.** A ce jour l'article 1 de la directive traitant de son objectif, précise que la directive ne s'applique pas au droit du travail, à savoir les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité au travail, et les relations entre les employeurs et les travailleurs, que les États membres appliquent conformément à leur législation nationale respectant le droit communautaire.

**40.** Elle n'affecte pas non plus la législation des États membres en matière de sécurité sociale, ni l'exercice des droits fondamentaux tels que reconnus dans les États membres et par le droit communautaire. Elle n'affecte pas non plus le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives et de mener des actions syndicales conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire.

---

41. Dans les considérants de la directive on peut en outre lire :

- En éliminant ces obstacles (à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement), il importe de veiller à .....un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie et la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres (considérant no 1).
  - Aussi est-il important de parvenir à créer un marché intérieur des services en veillant à préserver un équilibre entre l'ouverture du marché et la sauvegarde des services publics, des droits sociaux et des droits des consommateurs (considérant no 4).
  - La présente directive tient également compte d'autres objectifs d'intérêt général, y compris la protection de l'environnement, la sécurité publique et la santé publique, ainsi que de la nécessité de se conformer au droit du travail (considérant no 7)
  - Il importe également que la présente directive respecte pleinement les initiatives communautaires qui, fondées sur l'article 137 du traité, sont prises en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136 dudit traité concernant la promotion de l'emploi et l'amélioration des conditions de vie et de travail. (considérant no 13)
  - La présente directive n'affecte pas les conditions d'emploi, y compris les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos, la durée minimale des congés payés annuels, les taux de salaire minimal, ainsi que la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, que les États membres appliquent dans le respect du droit communautaire; elle n'affecte pas non plus les relations entre partenaires sociaux, y compris le droit de négocier et de conclure des conventions collectives, le droit de grève et le droit de mener des actions syndicales conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire. La présente directive ne s'applique pas aux services fournis par les agences de travail intérimaire. La présente directive n'affecte pas la législation des États membres en matière de sécurité sociale (considérant no 14).
  - La présente directive respecte l'exercice des droits fondamentaux applicables dans les États membres et tels que reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les explications qui l'accompagnent, et les concilie avec les libertés fondamentales énoncées aux articles 43 et 49 du traité. Ces droits fondamentaux incluent le droit de mener des actions syndicales conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire (considérant no 15).
  - La présente directive ne traite pas du financement des services d'intérêt économique général et n'est pas applicable aux systèmes d'aides accordées par les États membres, en particulier dans le domaine social, conformément aux règles communautaires en matière de concurrence.(considérant no 17)
  - La présente directive ne devrait pas couvrir les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'État au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées. Ces services sont essentiels pour
-

garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive (considérant no 27).

- La présente directive ne porte pas sur le financement des services sociaux, ni le système d'aides qui y est lié. Elle n'affecte pas non plus les critères ou conditions fixés par les États membres pour assurer que les services sociaux exercent effectivement une fonction au bénéfice de l'intérêt public et de la cohésion sociale. En outre, elle ne devrait pas affecter le principe de service universel tel qu'il est mis en oeuvre dans les services sociaux des États membres (considérant no 28).

**42.** La CSL apprécie ces références aux valeurs sociales dans les considérants de la directive. Elle constate néanmoins leur permanente soumission au « droit communautaire ».

**43.** Or les récents développements jurisprudentiels (affaires Viking, Laval et Rüffert ; Commission contre Luxembourg affaire C 319-06) témoignent aussi bien du fait que les droits sociaux sont soumis aux libertés économiques, que du fait que le texte même d'une directive ou de ses considérants (en l'occurrence la directive détachement 96/71) n'est pas suffisant pour garantir ces valeurs sociales.

Alors que l'article 3 point 10 de la directive 96/71/CE permet aux Etats membres d'imposer au-delà des règles minimales posées par la directive, leurs conditions de travail et d'emploi relevant de leur ordre public national, une analyse approfondie de ces affaires met néanmoins en évidence que le droit communautaire de la concurrence prime sur tout, y compris sur le droit social et sur le droit du travail national.

L'ordre public national, censé permettre aux Etats membres de déroger aux libertés de circulation communautaires pour protéger des intérêts fondamentaux qui leurs sont propres n'a ainsi plus le sens que l'on avait entendu lui donner à l'origine<sup>1</sup>.

Le contrôle au fond que la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) opère sur les mesures étatiques d'ordre public, de sécurité publique et de moralité publique revient, à terme, à réduire à néant la marge d'action des Etats membres dans l'exercice de leurs pouvoirs de police. L'on pourrait presque y déceler une volonté des institutions communautaires de s'écarter de la lettre du Traité, et de ne plus autoriser ces derniers à déroger unilatéralement aux règles fondamentales sur lesquelles repose la Communauté.

Cette « communautarisation » de l'ordre public national via la jurisprudence de la CJCE semble avoir provoqué « un renversement de la hiérarchie des valeurs ».

**44.** Ainsi le recours à la notion d'ordre public ne permet aujourd'hui plus aux Etats membres de garantir le respect des droits sociaux que leur propre législation reconnaît comme étant fondamentaux sur leur propre territoire.

**45.** Seul moyen légal de garantir les droits sociaux, est de leur réserver une place concrète dans le traité, de les élever en principe, comme on l'a fait à l'origine avec les grands principes économiques de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services.

---

<sup>1</sup> L'inscription dans le Traité instituant la Communauté européenne (TUE) de l'exception d'ordre public (article 30 en matière de libre circulation des marchandises ; article 39.3. en matière de libre circulation des travailleurs ; article 46 en matière de liberté d'établissement ; article 55 en matière de libre prestation de services (par renvoi à l'article 46) ; article 58.1.b. en matière de libre circulation des capitaux) manifeste de la volonté originelle de laisser aux Etats membres un espace de liberté au sein duquel ils pourront sauvegarder, contre l'application des principes économiques, des valeurs fondamentales de leur société selon leur propre conception

L'heure est venue d'ôter au Traité sa nature exclusivement économique en le dotant d'un titre réservé aux droits sociaux, pendant nécessaire des droits économiques.

**46.** La CSL profite ainsi du présent projet de loi pour suggérer au Gouvernement national d'intervenir en ce sens auprès des instances européennes.

La CSL propose l'ajout d'un titre réservé aux droits sociaux dans le traité. Une proposition de texte en ce sens figure en annexe du présent avis.<sup>1</sup>

Seule la création d'une telle base légale, permettrait de conférer aux droits sociaux une réelle valeur juridique, obligeant la CJCE d'en tenir compte au même titre que les principes fondamentaux économiques.

**47.** En dehors de ces développements, la CSL ne peut qu'espérer que l'Europe et les Etats membres respecteront les droits sociaux fondamentaux lors de la mise en œuvre de la directive, conformément à ce qui est prôné par les considérants de la directive.

## **II.2. Analyse du projet de loi**

### **Champ d'application (article 1 du projet de loi)**

**48.** Le projet de loi s'applique aux services fournis contre rémunération par les prestataires ayant leur établissement dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

**49.** Certaines activités sont exclues :

- les services d'intérêt général non économiques;
  - les services financiers tels que ceux ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance et à la réassurance, aux retraites professionnelles ou individuelles, aux titres, aux fonds d'investissements, aux paiements et aux conseils en investissement, y compris les services énumérés à l'annexe I de la directive 2006/48/CE;
  - les services et réseaux de communications électroniques ainsi que les ressources et services associés pour ce qui concerne les matières régies par les directives 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE et 2002/58/CE;
  - les services dans le domaine des transports, y compris les services portuaires, qui entrent dans le champ d'application du titre V du traité instituant la Communauté européenne;
  - les services des agences de travail intérimaire;
  - les services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés ou de leur nature publique ou privée;
  - les services audiovisuels, y compris les services cinématographiques, quel que soit leur mode de production, de distribution et de transmission, et la radiodiffusion sonore;
  - les activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard, y compris les loteries, les casinos et les transactions portant sur des paris;
  - les activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article 45 du traité instituant la Communauté européenne;
  - les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat;
  - les services de sécurité privée;
  - les services fournis par les notaires et les huissiers de justice.
-

50. La CSL est d'avis que le champ d'application reste global et difficile à appréhender. La vaste palette d'activités visées empêche toute prévisibilité et pourrait en fin de compte englober les activités relevant de « l'intérêt général ». Elle tend à créer une insécurité juridique.

51. En ce qui concerne l'exclusion des activités liées, même à titre occasionnel, à l'exercice de « l'autorité publique » (article 45 du traité) la CSL est d'avis que la notion floue « d'autorité publique » court le péril d'être cloisonnée aux activités purement et strictement régaliennes d'un Etat gendarme minimum, comme le laissent entendre les dispositions de l'article 45 du Traité.

A titre d'exemple, notons que la CJCE a décidé en 1999 que « la simple contribution au maintien de la sécurité publique, à laquelle tout individu peut être appelé, ne constitue pas un exercice d'autorité publique »<sup>2</sup>.

De ce fait donc, tous les services étatiques et parastataux n'étant pas considérés comme régaliens, sont potentiellement visés et risquent de tomber dans le champ d'application de la directive.

52. Le considérant 34 de la directive insiste en outre sur le point suivant : *«Selon la jurisprudence de la Cour de justice, pour déterminer si certaines activités, notamment celles qui sont financées par les pouvoirs publics ou fournies par des entités publiques, constituent un «service», il convient de les examiner au cas par cas et de tenir compte de toutes leurs caractéristiques, notamment la manière dont elles sont fournies, organisées et financées dans l'État membre concerné. La Cour de justice a estimé que la caractéristique essentielle de la rémunération réside dans le fait que celle-ci constitue la contrepartie économique des services en cause et que cette caractéristique est absente dans le cas des activités qui sont accomplies, sans contrepartie économique, par l'État ou pour le compte de l'État, dans le cadre de ses missions dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire, tels que les cours dispensés au sein du système d'éducation nationale ou encore la gestion des régimes de sécurité sociale qui n'ont aucune activité de nature économique. Les montants versés par les destinataires à titre de participation aux frais de fonctionnement d'un système, par exemple les frais d'inscription ou de scolarité payés par les étudiants, ne constituent pas en eux-mêmes une rémunération dans la mesure où le service est toujours essentiellement financé par des fonds publics. Ces activités ne sont donc pas couvertes par la définition de «service» à l'article 50 du traité et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la présente directive.»*

A cet égard, constatons par exemple que, au Luxembourg, ce n'est pas l'Etat qui fournit directement les prestations de sécurité sociale mais bien les organismes de sécurité sociale. Même si la CJCE a reconnu le caractère non économique de la sécurité sociale, ceci ne permet-il pas légitimement de craindre sa possible incorporation, fût-elle à terme, dans le champ d'application de la directive, parce qu'elle ne relève pas de l'autorité publique? D'autant plus que la CJCE a également reconnu que les entités qui gèrent un système de sécurité sociale peuvent être engagées dans des opérations qui n'ont plus d'objectifs purement sociaux mais qui sont bien de nature économique.

53. Pour ce qui est de l'enseignement observons aussi que, si la Cour de Justice a apporté un peu de clarté dans la distinction entre les services d'intérêt non-économiques (SIGNE) et les services d'intérêt général économiques (SIGE) en écartant l'éducation nationale de l'activité économique, la Commission a semé le doute en rapportant, dans un PV interne de mars 2004, que la « *question est très délicate. En attestent notamment deux arrêts de la CJCE qui, tantôt, considère le système éducatif secondaire comme un SIGNE, tantôt comme un SIGE.* »

---

<sup>2</sup> Arrêt du 29.10.1998 – affaire C-114/97, Commission contre Espagne n°37.

54. Afin de remédier à l'insécurité juridique due à l'absence de définition légale de la notion « d'activités liées, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique», la CSL propose de les définir de la manière suivante :

*Toute activité destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général et qui en tant que tel doit être assuré ou contrôlé par l'Etat, parce que la satisfaction continue de ce besoin ne peut être garantie que par celui-ci.*

Alors que la jurisprudence de la Cour est fluctuante en ce qui concerne les services d'intérêt généraux (SIG), les Etats membres resteront dans le flou quand au devenir de leurs SIGNE et SIGE, eu égard à l'absence de définition légale de ces notions.

Il importe d'agir sur le plan européen pour obtenir certitude en la matière.

55. Reste encore à relever que bon nombre de services sont exclus du champ d'application de la directive et donc de la future loi cadre nationale, parce qu'ils sont déjà soumis à d'autres réglementations communautaires poursuivant exactement le même objectif (voir considérant 18 de la directive: *Il convient d'exclure les services financiers du champ d'application de la présente directive étant donné que ces activités font l'objet d'une législation communautaire spécifique visant à réaliser, comme la présente directive, un véritable marché intérieur des services*; ou encore considérant 19: *Compte tenu de l'adoption en 2002 d'un ensemble d'instruments législatifs relatifs aux services et réseaux de communications électroniques, ainsi qu'aux ressources et services associés, qui a établi un cadre réglementaire pour faciliter l'accès à ces activités au sein du marché intérieur, notamment par la suppression de la plupart des régimes d'autorisation individuelle, il convient d'exclure les questions régies par ces instruments*).

56. En ce qui concerne le secteur du transport, la directive l'exclut certes de son champ d'application alors qu'il existe une réglementation propre pour ce secteur. Cette réglementation permet d'employer des conducteurs étrangers au tarif du pays d'origine pour des transports dans un seul pays (sous certaines conditions, notamment un temps maximal de 10 jours par mois dans le même pays étranger, et l'absence de structure fixe de la compagnie-mère dans le pays de cabotage).

57. La CSL approuve, sous réserve des remarques formulées ci-dessus, le fait que les services de santé soient sortis du champ d'application de la directive et donc aussi de la future loi-cadre. L'inclusion de ces services dans la proposition initiale de directive, avait à l'époque engendrée l'opposition des représentants salariaux. Le considérant 22 de la directive précise que « *l'exclusion des soins de santé du champ d'application de la présente directive devrait couvrir les services de soins de santé et pharmaceutiques fournis par des professionnels de la santé aux patients pour évaluer, maintenir ou rétablir leur état de santé lorsque ces activités sont réservées à une profession de santé réglementée dans l'Etat membre dans lequel les services sont fournis.* »

Dans leur avis de 2005 relatif à la proposition de directive, les syndicats nationaux avaient relevé :

*« Les soins de santé ne constituent à l'évidence pas un service comme les autres. Un Etat qui mérite son nom, a le devoir de garantir à ses citoyens un accès égal et généralisé aux soins de santé. L'Etat porte par exemple une énorme responsabilité en matière de santé publique qui englobe notamment les soins, l'éducation prévention, l'enseignement et la recherche.*

---

*Il résulte en outre de l'article 152 du TCE que, en matière de santé publique, la Communauté doit compléter les politiques nationales en vue d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine.*

*Elle doit pleinement respecter les responsabilités des Etats membres en matière d'organisation et de fourniture de services de santé et de soins médicaux, puisque, suivant le texte de base qu'est le Traité, le domaine de la santé relève de la compétence nationale des Etats membres.*

*L'Etat membre est le premier et donc le principal responsable quand il s'agit d'assurer la santé de ses citoyens, l'échelon communautaire ayant pour mission de le seconder dans son devoir. L'offre d'accès universel à la santé publique constitue une « raison impérieuse de l'intérêt général ». Il convient de laisser d'office aux Etats membres l'autonomie d'organiser les soins de santé au niveau national tant qu'il n'y pas de véritable projet européen garantissant un accès généralisé à des services de santé de haute qualité. La santé, avec l'emploi ou la consolidation du service public, est un terrain de prédilection pour construire le volet social de l'Union européenne et ne doit pas être assimilé à un service économique.*

*La Commission convient elle-même dans son Livre blanc sur les services d'intérêt général du caractère personnel de nombreux services sociaux et de santé qui conduit à des exigences très différentes de celles qui s'appliquent aux industries de réseau. Elle admet que le domaine des services sociaux d'intérêt général, qui recouvrent notamment les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social, ont un rôle particulier à jouer en tant que partie intégrante du modèle européen de société.*

*Ces services « assurent aux citoyens la possibilité de bénéficier effectivement de leurs droits fondamentaux et d'un niveau élevé de protection sociale et renforcent la cohésion sociale et territoriale », reconnaît-elle. Ils vont, en outre, « tout à fait dans le sens de la réalisation des objectifs fixés par le Conseil européen en mars 2000 à Lisbonne. »*

*Une clarté et une prévisibilité accrues sont nécessaires pour assurer une évolution sans heurts des services sociaux, y compris les services de santé. « La Commission estime qu'il est utile de développer une approche systématique afin d'identifier et de reconnaître les particularités des services sociaux et de santé d'intérêt général et de clarifier le cadre dans lequel ils fonctionnent et peuvent être modernisés. Cette approche sera présentée dans une communication sur les services sociaux d'intérêt général, y compris les services de santé, dont l'adoption est prévue dans le courant de l'année 2005. »*

*Raison de plus pour ne pas inclure les services de santé du champ d'application de la législation sur le marché des services. »*

**58. Relevons dans ce contexte encore que les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État sont aussi exclus du champ d'application de la directive et de la future loi-cadre.**

*Le considérant 27 précise que « Les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'État au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées. Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive. »*

Il y a néanmoins lieu de relever l'incertitude qui entoure les notions de « prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ».

Ces notions n'étant définies nulle part, leur appréciation, et avec cela le qualificatif de « *service social non soumis à la directive* » du service que ces prestataires et associations vont offrir dans le domaine social, seront régies par la jurisprudence de la CJCE.

Ce qui engendre une grande insécurité juridique, la jurisprudence de la CJCE étant susceptible de varier dans le temps.

**59. La CSL doit pour finir souligner qu'elle approuve l'exclusion des services des agences de travail intérimaire du champ d'application de la future législation services, ce qui permettra de laisser intacte la législation sociale nationale en la matière.**

### **Définitions (article 2 du projet de loi)**

**60.** Le projet de loi reprend le texte de la directive pour définir un certain nombre de termes. Ainsi est un «service», toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération.

Un «prestataire», est « toute personne physique ressortissante d'un Etat membre ou toute personne morale établie dans un Etat membre, qui offre ou fournit un service ».

Un «destinataire», est « toute personne physique ressortissante d'un Etat membre ou qui bénéficie de droits qui lui sont conférés par des actes communautaires, ou toute personne morale établie dans un Etat membre, qui, à des fins professionnelles ou non, utilise ou souhaite utiliser un service ».

L'« État membre d'établissement» est « l'État membre sur le territoire duquel le prestataire du service concerné a son établissement ».

L'«établissement», est « l'exercice effectif d'une activité économique par le prestataire pour une durée indéterminée et au moyen d'une infrastructure stable à partir de laquelle la fourniture de services est réellement assurée ».

Un «régime d'autorisation»,est « toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ».

Une «exigence», est « toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique; les normes issues de conventions collectives négociées par les partenaires sociaux ne sont pas en tant que telles, considérées comme des exigences au sens de la présente directive ».

Sont des «raisons impérieuses d'intérêt général», « des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, qui incluent les justifications suivantes: l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle ».

L'«autorité compétente», est « tout organe ou toute instance ayant, dans un Etat membre, un rôle de contrôle ou de réglementation des activités de services, notamment les autorités

administratives, y compris les tribunaux agissant à ce titre, les ordres professionnels et les associations ou autres organismes professionnels qui, dans le cadre de leur autonomie juridique, réglementent de façon collective l'accès aux activités de services ou leur exercice ».

L'«Etat membre où le service est fourni» est « l'Etat membre où le service est fourni par un prestataire établi dans un autre Etat membre. »

### **Simplification des procédures et formalités applicables aux prestataires (article 3 à 6 du projet de loi)**

#### **- Forme des documents requis**

**61.** En guise de certificat, attestation ou tout autre document prouvant qu'une exigence a été satisfaite, tout document d'un autre Etat membre qui a une fonction équivalente ou duquel il résulte que l'exigence concernée est satisfaite, doit être admis.

**62.** Aussi les autorités compétentes ne doivent pas demander de documents sous forme d'original, de copie certifiée conforme ou de traduction certifiée, à moins que cette exigence ne soit justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

**63.** La directive prévoit outre la possibilité de déroger pour une raison impérieuse d'intérêt général au principe énoncé ci-dessus, la possibilité d'une dérogation dans des cas prévus par d'autres instruments communautaires. Il s'agit certainement d'un oubli de la part des auteurs du projet de loi.

**Le législateur national devrait corriger son texte en ce sens.**

**64.** En complément de la directive, le texte national prévoit qu'en cas de doute légitime sur l'authenticité du document remis :

- interpellation de l'autorité compétente luxembourgeoise disposant des informations recherchées
- interpellation de l'autorité compétente d'un autre Etat membre par la procédure d'assistance mutuelle
- exiger de la partie demanderesse de présenter une preuve d'authenticité par tout autre moyen.

**La CSL approuve ces ajouts.**

**65.** Les principes sus énoncés ne s'appliquent pas aux documents visés à l'article 7, paragraphe 2, et à l'article 50 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, à l'article 45, paragraphe 3, et aux articles 46, 49 et 50 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise, dans la première directive 68/151/CEE du Conseil du 9 mars 1968 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les Etats membres, des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers ou dans la onzième directive 89/666/CEE du Conseil du 21 décembre 1989 concernant la publicité des succursales créées dans un Etat membre par certaines formes de société relevant du droit d'un autre Etat.

- **Les procédures et formalités d'autorisation (article 4 du projet de loi)**

**66.** Cet article prévoit que les procédures et formalités d'autorisation doivent être claires, rendues publiques à l'avance et facilement accessibles. Elles doivent être traitées avec objectivité et impartialité.

Le traitement doit être effectué dans un délai raisonnable, fixé et rendu public à l'avance.

Le projet de loi renvoie à un règlement grand-ducal pour fixer des délais d'instruction administrative ainsi que des délais de prolongation propres à chaque procédure.

Le point de départ du délai d'instruction administrative au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis à une autorité compétente. Une prolongation du délai est possible d'une durée limitée lorsque la complexité du dossier le justifie, par décision motivée et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.

L'administration doit accuser de réception de toute demande d'autorisation avec indication :

- du délai de traitement de la demande;
- des voies de recours;
- s'il y a lieu, de la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, l'autorisation est considérée comme octroyée de plein droit.

L'absence de réponse vaut acceptation : Par dérogation à la loi modifiée du 7 novembre 1996 relative à la procédure devant les juridictions administratives, et sauf dispositions légales spéciales contraires justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie, les prestataires peuvent considérer en cas d'absence de réponse dans le délai imparti leur demande comme acceptée.

**La CSL ne peut marquer son accord à une différence de traitement des prestataires selon qu'ils tombent oui ou non dans le champ d'application de la législation services.**

**Quel est en outre l'intérêt de maintenir la règle nationale actuelle (rejet de la demande en cas d'absence de réponse dans le délai légal imparti) pour les prestataires non couverts par la directive ?**

**La CSL demande au législateur de modifier le projet de loi sur ce point.**

L'autorité compétente émet sans délai les documents relatifs à l'autorisation.

L'autorisation peut être révoquée pour les motifs qui en auraient justifié le refus. La partie demanderesse est informée de la décision de révocation par lettre recommandée avec accusé de réception.

- **Guichet unique physique et guichet unique électronique (articles 5 et 6 du projet de loi)**

**67.** Conformément aux exigences de la directive, le projet de loi prévoit la mise en place d'un ou plusieurs guichets uniques physiques à travers lesquels les prestataires de services peuvent accomplir l'ensemble des procédures et formalités nécessaires à l'accès aux activités de services, en particulier les déclarations, notifications ou demandes nécessaires aux fins d'autorisation auprès des autorités compétentes y compris les demandes d'inscription dans les registres, rôles, bases de données ou à un ordre ou une association professionnels ainsi que les demandes d'autorisation nécessaires à l'exercice d'une activité de service.

Le projet de loi permet au gouvernement de déléguer par convention la mission d'assurer un guichet unique physique, notamment à la Chambre de Commerce et à la Chambre des Métiers.

Le projet renvoie à un règlement grand-ducal pour préciser les critères d'application du guichet unique.

---

La CSL souhaite au même titre que les deux chambres professionnelles patronales être impliquée dans la mise en place et gestion du guichet unique et demande à ce que le projet de loi soit modifié sur ce point.

Dans un courrier adressé au Gouvernement, elle avait déjà formulée ces revendications.

Notamment au vu des inquiétudes et craintes du côté des salariés luxembourgeois et européens qu'a engendré la directive précitée lors de sa phase d'élaboration, la CSL aurait dû être impliquée. Les préoccupations des représentants des salariés ont d'ailleurs aussi été exprimées à travers diverses prises de position auxquelles notre Chambre a contribué.

Au vu de ces évolutions, il est regrettable, voire incompréhensible que les chambres salariales n'ont pas été impliquées lors de la mise en place de ce guichet unique qui devrait notamment aussi faire parvenir aux entreprises des informations concernant les droits des salariés.

**68.** Le projet prévoit aussi la mise en place d'une plateforme d'échange avec les citoyens et les entreprises facilement accessible à distance et par voie électronique à tous les prestataires et destinataires de services.

Il sera désormais possible d'accomplir en ligne des procédures et formalités nécessaires à l'accès aux activités de services, en particulier les déclarations, notifications ou demandes nécessaires aux fins d'autorisation auprès des autorités compétentes, y compris les demandes d'inscription dans les registres, rôles, bases de données ou à un ordre ou une association professionnels ainsi que les demandes d'autorisation nécessaires à l'exercice d'une activité de service.

#### **Libre prestation des services (article 7 à 9 du projet de loi)**

**69.** Le projet de loi fixe le principe que la libre prestation des services en provenance d'un autre Etat membre ne peut être restreinte.

**Le Luxembourg va au-delà des exigences de la directive en optant pour une formulation nettement plus restrictive et sévère.**

La directive prévoit en effet en son article 16.1 « *Les Etats membre respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un Etat membre autre que celui dans lequel ils sont établis.*

*L'Etat membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire. »*

**La CSL s'oppose à une transposition au-delà des exigences de la directive et demande l'amendement du projet de loi en ce sens.**

**70.** L'accès à une activité de service ou son exercice ne peut être subordonné à des exigences qui ne satisfont pas aux principes de :

- non-discrimination: l'exigence ne peut être directement ou indirectement discriminatoire en raison de la nationalité ou, dans le cas de personnes morales, en raison de l'Etat membre dans lequel elles sont établies;
- nécessité: l'exigence doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement;
- proportionnalité: l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

**71.** Le projet prévoit encore que ces dispositions ne concernent pas les règles nationales en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans les conventions collectives

---

appliquées à tous les services prestés sur le territoire national conformément au droit communautaire.

**Même si la formulation choisie par les auteurs du projet de loi n'est pas très claire, la CSL comprend ici et le commentaire des articles le confirme, que les auteurs du projet entendent rappeler avec cette disposition que le principe de libre prestation de services, ne dispensera pas le prestataire originaire d'un autre Etat membre de respecter les règles de droit du travail nationales, lorsqu'il fait travailler ses salariés sur le territoire national, le tout conformément à la directive détachement 96/71. Ces précisions sont conformes à l'article 16.3 de la directive.**

**La CSL tient à souligner qu'en ce qui concerne les conventions collectives de travail, sont ici exclusivement visées les conventions collectives déclarées d'obligation générale.**

**La CSL demande au législateur de compléter son texte au regard de cet article 16.3 de la directive, qui prévoit aussi la possibilité pour les Etats membres d'imposer des exigences à la prestation d'un service par un prestataire étranger, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement.**

### **Dérogations supplémentaires à la libre prestation de services (article 7 du projet de loi)**

**72.** Le principe de libre prestation de services de l'article 7 du projet de loi, ne s'applique pas aux :

→ services d'intérêt économique général qui sont fournis dans un autre Etat membre notamment:

- dans le secteur postal, aux services couverts par la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service ;
- dans le secteur de l'électricité, aux services couverts par la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ;
- dans le secteur du gaz, aux services couverts par la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ;
- aux services de distribution et de fourniture d'eau et aux services de traitement des eaux usées;
- au traitement des déchets.

**73.** La CSL tient à relever que le titre de l'article 8 du projet de loi, tout comme son homologue de la directive (article 17) est mal choisi et induit le citoyen en erreur : le principe de la libre prestation de services s'applique bel et bien dans les secteurs énumérés ci-dessus, le principe étant arrêté par les directives sectorielles.

**Ainsi par exemple la directive 97/67/CE, tout en assurant le respect des obligations et des droits des prestataires du service universel, vise à garantir la libre prestation des services dans le secteur postal.**

**74.** Alors que les services d'intérêt généraux non économiques c'est-à-dire ceux fournis sans contrepartie économique (critère laissé à l'appréciation de la CJCE !) sont exclus du champ d'application de la directive (article 2.2.a) de la directive), les services d'intérêts généraux économiques relèvent du champ d'application de la directive.

**Ainsi, même si la directive n'a pas pour objet de libéraliser des services d'intérêt économique général (article 1.2 de la directive) ,qui pourtant, selon le considérant 17 tombent clairement**

**dans le champ d'application de la directive, ou de privatiser des entités publiques, elle conduira nécessairement, au vu de son vaste champ d'application ainsi que de l'approche peu nuancée préconisée en matière de liberté d'établissement et de libre prestation de services, à une ouverture de certains services à ce jour « réservés » à des prestataires particuliers en raison de des caractéristiques qui leurs sont propres.**

**75. La CSL rappelle qu'il est indispensable d'agir au niveau communautaire pour que les services d'intérêts généraux obtiennent une base légale solide et surtout une reconnaissance sur le plan européen.**

- matières couvertes par la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;

**76. Vu les récentes évolutions de la Jurisprudence européenne (voir notamment les affaires Viking, Laval et Rüffert ; Commission contre Luxembourg affaire C 319-06) la directive 96/71/CE est de plus en plus dénaturée et vidée de son sens. Alors que cette directive avait pour finalité de garantir que les règles de droit social fondamentales du pays de la prestation de service s'appliquent au bénéfice des travailleurs, la CJCE via ses applications réintroduit le principe du pays d'origine.**

**La CSL demande par conséquent au Gouvernement d'intervenir sur le plan européen pour obtenir le rétablissement du sens initial de cette directive.**

- matières couvertes par la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;
- matières couvertes par la directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation des services par les avocats ;

**77. Cette directive aussi a déjà à l'époque largement instaurée le principe du pays d'origine. Ainsi l'avocat reste principalement soumis aux conditions et règles professionnelles de l'État membre de provenance sans préjudice du respect des règles, quelle que soit leur source, qui régissent la profession dans l'État membre d'accueil, notamment de celles concernant l'incompatibilité entre l'exercice des activités d'avocat et celui d'autres activités dans cet État, le secret professionnel, les rapports confraternels, l'interdiction d'assistance par un même avocat de parties ayant des intérêts opposés et la publicité.**

- activités de recouvrement judiciaire des dettes;
- matières couvertes par le titre II de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ainsi qu'aux exigences en vigueur dans l'État membre où le service est fourni, qui réservent une activité à une profession particulière;

**78. Cette directive a pour objet d'établir les règles selon lesquelles un l'État membre d'accueil qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, reconnaît, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans l'État membre d'origine et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession. Cette directive a partant aussi largement instaurée le principe du pays d'origine.**

---

- matières couvertes par le règlement (CEE) no 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté;
- en ce qui concerne les formalités administratives relatives à la libre circulation des personnes et à leur résidence, aux matières couvertes par les dispositions de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE , 68/360/CEE , 72/194/CEE , 73/148/CEE , 75/34/CEE , 75/35/CEE , 90/364/CEE , 90/365/CEE et 93/96/CEE qui précisent les démarches administratives que les bénéficiaires doivent entreprendre auprès des autorités compétentes de l'Etat membre où le service est fourni;
- en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers qui se déplacent dans un autre Etat membre dans le cadre d'une prestation de service, à la faculté des Etats membres de requérir un visa ou un permis de séjour pour les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas couverts par le régime de reconnaissance mutuelle prévu à l'article 21 de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, ni à la faculté des Etats membres d'imposer aux ressortissants de pays tiers de se manifester auprès des autorités compétentes de l'Etat membre où le service est fourni au moment de leur entrée sur le territoire ou ultérieurement;
- en ce qui concerne les transferts de déchets, aux matières couvertes par le règlement (CEE) no 259/93 du Conseil du 1er février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne;
- aux droits d'auteur et droits voisins, aux droits visés par la directive 87/54/CEE du Conseil du 16 décembre 1986 concernant la protection juridique des topographies de produits semi-conducteurs et par la directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 1996, concernant la protection juridique des bases de données ainsi qu'aux droits de propriété industrielle;
- actes pour lesquels la loi requiert l'intervention d'un notaire;
- matières couvertes par la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés;
- l'immatriculation des véhicules pris en leasing dans un autre Etat membre;
- aux dispositions relatives aux obligations contractuelles et non contractuelles, y compris la forme des contrats, déterminées conformément aux règles du droit international privé.

### **Déroghations dans des cas individuels (article 9 du projet de loi)**

**79.** Dans des circonstances exceptionnelles, le ministre du ressort peut prendre à l'encontre d'un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre, des mesures relatives à la sécurité des services dans le respect de la procédure d'assistance mutuelle et si les conditions suivantes sont réunies :

- 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;
  - les mesures sont plus protectrices pour le destinataire que celles que prendrait l'Etat membre d'établissement en vertu de ses dispositions nationales;
-

- l'Etat membre d'établissement n'a pas pris de mesures ou a pris des mesures insuffisantes d'assistance mutuelle ;
- les mesures sont proportionnées.

## **Droits des destinataires de services (articles 10 à 14 du projet de loi)**

### **Restrictions interdites**

**80.** L'utilisation d'un service fourni par un prestataire ayant son établissement dans un autre Etat membre ne peut être restreinte.

### **Non-discrimination**

**81.** Les exigences discriminatoires fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence des destinataires sont interdites, y compris dans les conditions générales mises à disposition par les prestataires. Toutefois, les prestataires ont la possibilité de prévoir des différences dans les conditions d'accès lorsqu'elles sont directement justifiées par des critères objectifs.

### **Informations précontractuelles**

**82.** Le projet de loi prévoit la mise à disposition par les prestataires aux destinataires des informations suivantes:

- leur nom, leur statut et leur forme juridique, l'adresse géographique à laquelle le prestataire a son établissement et les coordonnées permettant d'entrer en contact rapidement et de communiquer directement avec eux, le cas échéant par voie électronique ;
- le numéro d'immatriculation du Registre de Commerce et des Sociétés, le cas échéant ;
- dans le cas où l'activité est soumise à un régime d'autorisation, les coordonnées de l'autorité compétente ;
- leur numéro d'identification à la taxe sur la valeur ajoutée ;
- le cas échéant, l'ordre professionnel auprès duquel le prestataire est inscrit, le titre professionnel et l'Etat membre dans lequel il a été octroyé ;
- les conditions générales et les clauses générales dans le cas où le prestataire en utilise ;
- l'existence, dans le cas où le prestataire en utilise, de clauses contractuelles concernant la législation applicable au contrat et/ou concernant la juridiction compétente ;
- l'existence de toute garantie après-vente éventuelle, non imposée par la loi ;
- le prix du service, lorsque le prix est déterminé au préalable par le prestataire pour un type de service donné ;
- les principales caractéristiques du service, si elles ne ressortent pas déjà du contexte ;
- l'assurance ou les garanties imposées par la loi, en particulier les coordonnées de l'assureur ou du garant et la couverture géographique.

**83.** Les informations sont communiquées selon le choix du prestataire :

- par le prestataire de sa propre initiative ;
  - par une accessibilité facile au destinataire sur le lieu de la prestation ou de conclusion du contrat ;
  - par une accessibilité facile au destinataire par voie électronique, au moyen d'une adresse communiquée par le prestataire ;
  - dans tout document d'information du prestataire, fourni au destinataire, présentant de manière détaillée leurs services.
-

**84.** A la demande du destinataire les informations supplémentaires suivantes doivent être communiquées :

- lorsque le prix n'est pas déterminé au préalable par le prestataire pour un type de service donné, le prix du service ou, lorsqu'un prix exact ne peut pas être indiqué, la méthode de calcul du prix permettant au destinataire de vérifier ce dernier, ou un devis suffisamment détaillé;
- en ce qui concerne les professions réglementées, une référence aux règles professionnelles applicables et aux moyens d'y avoir accès;
- des informations sur leurs activités pluridisciplinaires et partenariats qui sont directement liés au service concerné et sur les mesures prises pour éviter les conflits d'intérêts. Ces informations figurent dans tout document d'information dans lequel les prestataires présentent de manière détaillée leurs services;
- les éventuels codes de conduite auxquels le prestataire est soumis ainsi que l'adresse à laquelle ces codes peuvent être consultés par voie électronique, en précisant les versions linguistiques disponibles;
- lorsque le prestataire est soumis à un code de conduite, ou est membre d'une association ou d'un organisme professionnels qui prévoit le recours à des moyens extrajudiciaires de règlement des litiges, des informations à cet égard. Les prestataires doivent indiquer les moyens d'accéder à des informations détaillées sur les caractéristiques et les conditions de recours à ces moyens extrajudiciaires de règlement des litiges.

### **Politique de qualité**

**85.** Les prestataires doivent être encouragés à garantir la qualité des services par l'Institut Luxembourgeois de la Normalisation, de l'Accréditation, de la Sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) notamment à travers:

- la certification ou l'évaluation de leurs activités par des organismes indépendants ou accrédités;
- l'élaboration de chartes de qualité ou la participation aux chartes ou labels de qualité élaborés par des organismes professionnels au niveau communautaire ;
- leur participation aux formations et forums portant sur la gestion de la qualité.

### **Règlement des litiges**

**86.** Le projet de loi instaure l'obligation pour les prestataires de fournir leurs coordonnées, notamment une adresse postale, un numéro de télécopie ou une adresse électronique ainsi qu'un numéro de téléphone, où tous les destinataires, y compris ceux résidant dans un autre Etat membre, peuvent leur adresser directement une réclamation ou leur demander des informations sur le service fourni.

**87.** Aussi le projet prévoit-il l'obligation pour les prestataires de répondre aux réclamations dans les plus brefs délais.

Le prestataire a la charge de la preuve du respect de l'obligation d'information envers le destinataire de service et de l'exactitude des informations

Lorsqu'une garantie financière est nécessaire pour l'exécution d'une décision judiciaire, sont reconnues comme équivalentes les garanties constituées auprès d'un établissement de crédit ou d'un assureur établi dans un autre Etat membre.

Ces établissements de crédit doivent être agréés dans un Etat membre conformément à la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et ces assureurs doivent être agréés dans un Etat membre, selon le cas, conformément à la Première directive 73/239/CEE du Conseil du

---

24 juillet 1973 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice ou à la directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie.

Les prestataires soumis à un code de conduite, ou membres d'une association ou d'un organisme professionnels, qui prévoit le recours à des moyens de règlement extrajudiciaire des litiges, en informent le destinataire et le mentionnent dans tout document. Ils présentent de manière détaillée leurs services, en indiquant les moyens d'accéder à des informations détaillées sur les caractéristiques et les conditions d'utilisation de ces moyens.

**La CSL approuve ces principes.**

### **Coopération administrative transfrontalière (articles 15 et 16 du projet de loi)**

#### **Assistance mutuelle**

**88.** Le projet de loi prévoit en outre que :

- les autorités compétentes des Etats membres doivent coopérer afin d'assurer un contrôle efficace des prestataires et de leurs services.
- lorsqu'un prestataire établi au Luxembourg a fourni illégalement des services ou causé des dommages dans un autre Etat membre, les autorités compétentes prennent les mesures qui s'imposent à l'encontre du prestataire concerné.

#### **Informations sur l'honorabilité des prestataires**

**89.** Les autorités compétentes doivent fournir, en présence d'une demande justifiée et motivée d'une autorité compétente d'un autre Etat membre, des informations relatives aux actions disciplinaires ou administratives ou aux sanctions pénales et aux décisions relatives à l'insolvabilité ou à des faillites frauduleuses qui concernent directement les compétences du prestataire ou sa fiabilité professionnelle.

La communication de ces informations se limite aux décisions administratives et disciplinaires pour lesquelles les voies de recours, s'il y en a, sont épuisées ou caduques et aux décisions judiciaires coulées en force de chose jugée. Les autorités compétentes indiquent les dispositions nationales en vertu desquelles le prestataire a été sanctionné ou condamné.

Toute autorité compétente peut demander à toute autre autorité à lui fournir les éléments de réponse nécessaires.

Les autorités compétentes saisies d'une demande d'information en informent le prestataire avant de fournir l'information demandée.

**La CSL estime que si les Etats membres s'échangeaient d'office les informations pertinentes relatives à des faillites frauduleuses, cela permettrait d'augmenter la sécurité dans le domaine de la prestation de services.**

#### **Pour conclure**

**90.** Requête de prendre position face à un projet de loi transposant une directive de nature économique, la CSL, gardienne et défenderesse des droits sociaux, est dans l'obligation de relever dans son avis la faiblesse des droits sociaux sur le plan européen.

**Il semble aujourd'hui indispensable à ce que l'Europe dote les droits sociaux d'une solide base légale et d'une base légale d'un niveau équivalent à celle des droits économiques.**

---

Aspects sociaux et économiques doivent jouer ensemble, afin d'éviter que les uns ne soient régulièrement traités au détriment des autres.

La CSL insiste de ce fait pour que le Gouvernement national entame des démarches en ce sens sur le plan européen. Elle propose l'ajoute d'un titre réservé aux droits sociaux dans le traité et rappelle qu'une proposition de texte en ce sens figure en annexe du présent avis."

Seule la création d'une telle base légale, permettrait de conférer aux droits sociaux une réelle valeur juridique, obligeant la CJCE d'en tenir compte au même titre que des principes fondamentaux économiques.

Aussi la définition des notions de service d'intérêt général non économique et service d'intérêt général économique requièrent l'intervention des autorités nationales au niveau européen.

Il en est encore de même en ce qui concerne la directive détachement 96/71.

En dehors de ces remarques fondamentales, la CSL rappelle qu'elle demande au législateur d'amender le projet de loi sur plusieurs points :

- En ce qui concerne l'absence de réponse d'une autorité administrative dans le cadre d'une procédure administrative, la CSL ne peut marquer son accord à une différence de traitement des prestataires selon qu'ils tombent oui ou non dans le champ d'application de la législation services. (point 66) Le projet de loi doit être modifié sur ce point.
- La CSL souhaite au même titre que les deux chambres professionnelles patronales être impliquée dans la mise en place et gestion du guichet unique. (point 67)
- En ce qui concerne l'article 7 (1) du projet de loi le Luxembourg va au-delà des exigences de la directive en optant pour une formulation nettement plus restrictive et sévère. La directive prévoit en son article 16.1 que « *Les Etats membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un Etat membre autre que celui dans lequel ils sont établis. L'Etat membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire.* » La CSL s'oppose à une transposition au-delà des exigences de la directive et demande au législateur national de reprendre le texte de la directive. (point 69)

En raison de ses demandes de modification du projet de loi sur plusieurs points, la CSL ne saurait marquer son accord au projet de loi dans sa version actuelle.

---

Luxembourg, le 15 octobre 2009

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité par les membres de l'assemblée plénière.

---

## Annexe

---

### <sup>i</sup> « Titre..... Droits sociaux

Article.....

*Le modèle social européen est caractérisé par le lien indissoluble existant entre efficacité économique et progrès social, modèle dans lequel l'économie sociale de marché fortement compétitive ne constitue pas une fin en soi, mais est utilisée pour le bien-être de tous.*

*L'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.*

À cette fin,

#### L'Union

- a) *améliore les conditions de vie et de travail de ses citoyens ainsi que toute autre situation sociale,*
- b) *assure l'exercice effectif des droits et principes sociaux fondamentaux, et en particulier le droit de négocier, conclure et appliquer les conventions collectives de travail et de mener des actions collectives,*
- c) *protège en particulier les travailleurs en reconnaissant le droit des travailleurs et des syndicats à lutter pour la protection des normes existantes ainsi que pour l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs dans l'Union, y compris au-delà des normes existantes, et en particulier à combattre le dumping social et la concurrence déloyale sur les salaires et les conditions de travail, et à réclamer un traitement égal des travailleurs quelle que soit leur nationalité ou pour toute autre raison,*
- d) *assure la préservation des améliorations et évite toute régression sociale.*

#### Les Etats membres

- a) *ne sont pas empêchés de conserver ou d'introduire des mesures protectrices dans le but de garantir ou de maintenir les droits des personnes exécutant des activités salariées sur leur territoire ;*
- b) *évitent, en appliquant le droit dérivé de l'Union, toute régression concernant leur droit national, sans préjudice du droit des Etats membres d'élaborer, à la lumière de l'évolution des circonstances, des dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles différentes qui respectent le droit communautaire et l'objectif de progrès social.*

*L'Union et les États membres mettent en oeuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union.*

Article....

*Les principes, libertés et règles énoncés dans les Titres IV et VII du présent traité, ne peuvent avoir la priorité sur les droits sociaux fondamentaux et le progrès social tel que défini au présent titre.*

*En cas de conflit, les droits sociaux priment.*

*Les libertés fondamentales, telles qu'elles sont établies dans les Traités, seront interprétées de manière à ne pas violer l'exercice des droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont reconnus dans les Etats membres et par le droit communautaire, y compris le droit de négocier, de conclure et d'appliquer les conventions collectives et de mener*

---

---

*des actions collectives, et à ne pas porter atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux lors de l'exercice de ces droits fondamentaux dans le cadre de la poursuite des intérêts sociaux et de la protection des travailleurs.*

*Article ....*

*L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie. Le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi contribue au dialogue social.*

*Article ...*

*1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:*

- a) l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;*
- b) les conditions de travail;*
- c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs;*
- d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail;*
- e) l'information et la consultation des travailleurs;*
- f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 5;*
- g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union;*
- h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 166;*
- i) l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail;*
- j) la lutte contre l'exclusion sociale;*
- k) la modernisation des systèmes de protection sociale, sans préjudice du point c).*

*2. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil:*

- a) peuvent adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres;*
- b) peuvent arrêter, dans les domaines visés au paragraphe 1, points a) à i), par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres.*

*Les États membres, dans le cadre des travaux de transposition desdites directives, peuvent toujours prévoir des dispositions légales plus favorables.*

*Le Parlement européen et le Conseil statuent conformément à la procédure législative ordinaire après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.*

*Dans les domaines visés au paragraphe 1, points c), d), f) et g), le Conseil statue conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et desdits Comités.*

*Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen, peut décider de rendre la procédure législative ordinaire applicable au paragraphe 1, points d), f) et g).*

---

---

3. Un État membre peut confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en oeuvre des directives prises en application du paragraphe 2 ou, le cas échéant, la mise en oeuvre d'une décision du Conseil adoptée conformément à l'article 155. Dans ce cas, il s'assure que, au plus tard à la date à laquelle une directive ou une décision doit être transposée ou mise en oeuvre, les partenaires sociaux ont mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, l'État membre concerné devant prendre toute disposition nécessaire lui permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par ladite directive ou ladite décision.

4. Les dispositions arrêtées en vertu du présent article:

- ne portent pas atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier;
- ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes compatibles avec les traités.

Article.....

1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau de l'Union et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.

2. À cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action de l'Union.

3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action de l'Union est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

4. À l'occasion des consultations visées aux paragraphes 2 et 3, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 155. La durée de ce processus ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission.

Article.....

1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau de l'Union peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.

2. La mise en oeuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 153, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Le Parlement européen est informé.

Le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines pour lesquels l'unanimité est requise en vertu de l'article 153, paragraphe 2.

Article .....

En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, la Commission encourage la coopération entre les États membres et facilite la coordination de leur action dans tous les domaines de la politique sociale relevant du présent chapitre, et notamment dans les matières relatives:

- à l'emploi;
  - au droit du travail et aux conditions de travail;
  - à la formation et au perfectionnement professionnels;
  - à la sécurité sociale;
-

- 
- à la protection contre les accidents et les maladies professionnels;
  - à l'hygiène du travail;
  - au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs.

À cet effet, la Commission agit en contact étroit avec les États membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales, notamment par des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques. Le Parlement européen est pleinement informé.

Avant d'émettre les avis prévus par le présent article, la Commission consulte le Comité économique et social.

Article .....

1. Chaque État membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.

2. Aux fins du présent article, on entend par rémunération, le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.

L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique:

- a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure;
- b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail.

3. Le Parlement européen et le Conseil, statuant selon la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, adoptent des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur.

4. Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

Article .....

Les États membres maintiennent l'équivalence existante des régimes de congés payés.

Article ....

La Commission établit, chaque année, un rapport sur l'évolution de la réalisation des objectifs visés à l'article 151, y compris la situation démographique dans l'Union. Elle transmet ce rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social.

---

---

Article .....

*Le Conseil, statuant à la majorité simple, après consultation du Parlement européen, institue un comité de la protection sociale à caractère consultatif afin de promouvoir la coopération en matière de protection sociale entre les États membres et avec la Commission.*

*Le comité a pour mission:*

- de suivre la situation sociale et l'évolution des politiques de protection sociale dans les États membres et dans l'Union;*
- de faciliter les échanges d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres et avec la Commission;*
- sans préjudice de l'article 240, de préparer des rapports, de formuler des avis ou d'entreprendre d'autres activités dans les domaines relevant de sa compétence, soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative.*

*Dans l'accomplissement de son mandat, le comité établit des contacts appropriés avec les partenaires sociaux.*

*Chaque État membre et la Commission nomment deux membres du comité.*

Article .....

*La Commission consacre, dans son rapport annuel au Parlement européen, un chapitre spécial à l'évolution de la situation sociale dans l'Union.*

*Le Parlement européen peut inviter la Commission à établir des rapports sur des problèmes particuliers concernant la situation sociale. »*

---

Luxembourg, le 15 octobre 2009

---