



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Note de la CSL sur le Paquet « Services »

Luxembourg, le 10 octobre 2017

En janvier de cette année, la direction générale « marché intérieur » de la Commission européenne a publié plusieurs propositions (législatives et non-législatives) en matière de prestation de services au sein du marché intérieur. Ces propositions forment ce qui est désigné comme le « Paquet services »¹. Ce paquet comprend 4 textes :

- Une **proposition de règlement** portant introduction d'une carte électronique européenne de services et de facilités administratives connexes² et une **proposition de directive** relative au cadre juridique et opérationnel applicable à la carte électronique européenne de services³ (et son annexe⁴) ;
- Une **proposition de directive** sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services⁵ ;
- Une **proposition de directive** relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions⁶ ;
- Une **communication** de la Commission sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels⁷.

Ces mesures doivent « rendre plus aisée » la fourniture de services partout en Europe.

La Chambre des salariés s'inquiète fortement de ces nouvelles initiatives et cela à plusieurs égards.

1. Le cheval de Troie de la carte électronique de services

⇒ ***La carte électronique facilitera le contournement des règles nationales du pays d'accueil par des prestataires de services établis dans d'autres pays et d'affaiblir les moyens de contrôle administratifs du pays d'accueil***

La nouvelle carte électronique de services se résume en une procédure électronique simplifiée permettant aux prestataires de services de s'acquitter plus facilement des formalités administratives requises en vue d'offrir leurs services à l'étranger.

L'initiative de la Commission repose sur l'hypothèse qu'il subsisterait des entraves aux services transfrontaliers au sein du marché unique, notamment des procédures administratives complexes. Ces entraves consisteraient, entre autres, en la nécessité de respecter des procédures inhabituelles, le plus souvent rédigées dans une langue étrangère, des procédures longues, compliquées et non électroniques, l'obligation de soumettre à nouveau les mêmes documents pour chaque nouvelle demande, des coûts de traduction élevés et l'obligation de traiter avec différentes autorités européennes à l'étranger.

La proposition législative (règlement et directive) prévoit que la procédure de demande de carte électronique est entièrement électronique. Elle est introduite dans le pays d'origine et dans la langue nationale. Le pays d'origine vérifie ensuite les données nécessaires et les transmet à l'État membre d'accueil, les informations transmises seront automatiquement traduites. La demande est alors évaluée par le pays d'accueil, qui conserve le pouvoir d'appliquer des exigences nationales. L'État membre d'accueil peut rejeter une demande pour une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, des objectifs de politique sociale, etc.

Toute la procédure est accompagnée de délais et le prestataire n'a qu'un seul point de contact. Les documents soumis en ligne pourront être réutilisés lors de procédures ultérieures.

¹ Communiqué de presse Commission : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-23_fr.htm

Mémo de la Commission : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-11_fr.htm

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0824&rid=1>

³ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a67ce9c1-d80c-11e6-ad7c-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

⁴ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a67ce9c1-d80c-11e6-ad7c-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_2&format=PDF

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0821&rid=1>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0822&rid=1>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0820&rid=1>

Il sera possible de recourir à la carte électronique tant pour la prestation temporaire de services que pour l'ouverture de succursales et d'agences (établissement secondaire), mais en suivant des procédures différentes.

Précisions encore qu'il n'est pas obligatoire de demander une carte électronique. Le prestataire de services peut soit demander la carte électronique, soit demander l'autorisation de fournir des services dans un autre pays de l'UE en suivant les procédures déjà en place.

La carte électronique s'appuiera sur l'actuel système d'information du marché intérieur (IMI).

Tout d'abord, en termes d'agenda, cette initiative qui a pour unique but de faciliter la prestation de services dans le marché intérieur, semble bien malheureuse. En ces temps d'impopularité de l'UE, la libéralisation du marché ne devrait pas constituer une priorité, tant que les problèmes sociaux ne sont pas été traités de manière conséquente.

Outre le fait que les délais d'examen de la demande de carte électronique (une semaine pour l'État membre d'origine, deux semaines pour l'État membre d'accueil prorogé de deux semaines automatiquement en cas d'absence de réponse de celui-ci) sont assez courts, le système IMI ne fonctionne pas à merveille selon nos informations. Ainsi l'on peut valablement craindre que de fait il ne sera pas possible de tenir ces délais serrés. D'autant qu'on peut aussi s'interroger sur la réelle capacité pour les administrations d'examiner en détail les demandes.

Si à cela s'ajoute le fait que le non-respect de ces délais entraîne par défaut l'attribution de la carte électronique de services, il est raisonnable de se demander si de fait le système de la carte électronique ne permet pas d'introduire le principe du pays d'origine, voire s'il ne s'agit pas là de l'intention poursuivie par les auteurs de la proposition.

En outre, l'interdiction de réclamer à nouveau des informations qui ont déjà été fournies une fois (y compris les informations sur l'enregistrement auprès des régimes de sécurité sociale obligatoires) affaiblit à l'évidence les capacités de contrôle de l'administration.

Le fait que cette carte soit valable pour une durée indéterminée est également problématique, et ne reflète pas l'évolution rapide des activités commerciales qui risque de rendre rapidement obsolètes les informations fournies lors de la première demande. Les entreprises sont obligées de mettre à jour les informations les concernant, mais la proposition ne prévoit pas de mesures visant à garantir la mise en œuvre de cette obligation au besoin par la contrainte.

La procédure de révocation de la carte électronique en cas de fraude est peu pratique, puisqu'elle suppose un long processus juridique et, dans le cas des prestations temporaires de services, relève de la compétence des autorités de l'État membre d'origine. Par ailleurs, la liste de conditions préalables (raisons) à la suspension et à la révocation de la carte électronique est exhaustive⁸, excluant ainsi d'autres justifications pouvant survenir à l'avenir. La proposition ne contient aucune information claire sur la validité de la carte électronique en cas de litige sur la révocation ou la suspension. Elle ne contient pas non plus de dispositions sur d'éventuelles sanctions imposées par les États membres aux prestataires de services s'étant rendus coupables de fraude et dont les cartes électroniques ont été révoquées.

⁸ Suspension et révocation d'une carte relativement à un État membre d'accueil :

Fourniture d'informations ou de documents frauduleux, inexacts ou falsifiés dans le cadre de la procédure d'attribution de la carte / le titulaire de la carte est un travailleur au sens de la directive 96/71/CE (dite détachement), et non un indépendant / non-respect de la procédure d'attribution de la carte (cf. article 11 § 1 alinéa 1) / non-respect des conditions imposées dans le contexte d'un régime d'autorisation préalable ou d'un régime de notification préalable applicable pour l'établissement

Suspension et révocation de toutes les cartes d'un prestataire de services pour une activité de services donnée :

Décision portant interdiction temporaire ou permanente de l'exercice des activités de services par le titulaire la carte dans l'État membre d'origine ou dans l'État membre d'accueil / Le prestataire cesse définitivement la prestation des services en question dans l'État membre d'origine, a fait l'objet d'une liquidation judiciaire et d'une radiation du registre du commerce, déplace son principal centre d'activités pertinent pour la délivrance des cartes électroniques en question d'un État membre dans un autre État membre ou dans un pays tiers, fait l'objet d'une décision définitive selon laquelle il doit être considéré comme un travailleur et non un indépendant, n'est plus établi dans l'État membre d'origine, pour toute autre raison.

Enfin, il y a dans tout cela un danger évident du retour par la petite porte de la proposition de directive « Bolkestein », de sinistre mémoire, qui avait pour but d’ancrer le principe du pays d’origine dans la législation européenne.

⇒ ***La carte électronique facilitera le contournement des règles en matière de détachement de travailleurs***

Selon les auteurs de la proposition, la carte électronique n'aura pas d'incidence sur les obligations existantes des employeurs ou les droits actuels des travailleurs.

La proposition précise que les dispositions du règlement et de la directive établissant la carte européenne de services (règlement et directive CES) s'appliquent sans préjudice des droits des travailleurs, des obligations incombant aux prestataires de services et des contrôles y afférents dans les États membres prévus par les directives « détachement » 96/71/CE et 2014/67/UE.

Le chapitre III de la proposition de règlement traite de cette question plus en détail, et plus particulièrement l'article 6 qui offre trois possibilités aux États membres :

- Si un État membre permet de remplir la déclaration concernant le détachement de travailleurs (découlant de la directive sur le détachement de travailleurs) par voie électronique, la carte électronique européenne de services dirigera son détenteur vers les procédures nationales pertinentes.
- Les prestataires en possession d'une carte électronique pourront alternativement soumettre ladite déclaration via une plate-forme électronique connectée à l'IMI, lorsque l'État membre d'accueil l'a spécifiquement autorisé et en a informé la Commission européenne. Dans ce dernier cas, le prestataire de services indiquera les données précises relatives aux travailleurs détachés dans un formulaire multilingue prédéfini apparaissant dans la ou les langues de l'État membre d'origine dont les éléments de base sont fournis par l'État membre d'accueil.
- Enfin, si l'État membre d'accueil n'a autorisé ni le dépôt électronique ou l'utilisation de l'IMI, la procédure normale en vigueur continue à s'appliquer.

Si la proposition de texte ne modifie donc pas la procédure de déclaration préalable au détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de service, il convient néanmoins de porter une attention particulière à la clause de réexamen prévue à l'article 19. Celle-ci prévoit que dans le cadre du rapport sur l'application et la mise en œuvre de la directive 2014/67/UE (qui doit être élaboré par la Commission au plus tard en juin 2019), la Commission évalue si, et dans quelle mesure, la plate-forme électronique connectée à l'IMI visée à l'article 6 du présent règlement a pu faciliter le respect des formalités nécessaires au détachement de travailleurs conformément à l'article 9 de la directive 2014/67/UE (exigences administratives et mesures de contrôle).

Les auteurs de la présente note sont particulièrement inquiets en ce qui concerne à l'avenir la surveillance et le contrôle des détenteurs de la carte de services électronique.

L'introduction de la carte de services électronique risque en effet d'affaiblir les outils de contrôle du pays d'accueil.

En outre, la loi du 14 mars 2017⁹ vient de donner une base légale à l'utilisation du badge social au Luxembourg. Ce système permet déjà de faciliter les démarches de l'entreprise détachante grâce à la mise en place d'un outil en ligne, moyennant lequel les employeurs saisiront les documents et informations nécessaires dans le cadre de la procédure de détachement. Celles-ci seront ensuite directement transmises à l'Inspection du travail et des mines (ITM). Une fois ces informations traitées par l'administration, l'entreprise recevra le badge social d'identification pour chaque salarié détaché. Sur ce badge apparaîtra son identité et un code barre. L'ITM, lors d'un contrôle, n'aura qu'à scanner ce code barre pour accéder aux autres données fournies lors de la déclaration de détachement.

S'il est vrai que l'introduction de la carte électronique de services n'aura pas pour effet de remettre officiellement en question les formalités de déclaration préalable au détachement, le

⁹ Mémorial A, n°300 du 20 mars 2017

législateur national, ayant déjà autorisé l'électronisation de cette procédure, aura la possibilité de maintenir la plateforme e-détachement en l'état et de renvoyer vers celle-ci dans le cadre de la procédure mise en place pour l'obtention de la carte électronique.

Alternativement, il pourrait intégrer la procédure de détachement à celle prévue dans le cadre de la carte électronique et connectée à l'IMI (3^e option). C'est de cette dernière possibilité qu'il convient de s'inquiéter, notamment en ce qu'elle pourrait remettre en cause les compétences de l'ITM en la matière au vu de la création d'une autorité de coordination.

L'abandon des principes communs et uniformes relatifs à la présentation de déclarations de notification préalable directement à l'État membre d'accueil tels que prévus par la directive d'exécution créera davantage de confusion et un flou juridique, tant pour les prestataires de services que pour l'administration publique.

2. Les faux espoirs de la déréglementation

- ⇒ *La procédure proposée de notification des régimes d'autorisation d'établissement et des exigences en matière de prestation de services part de fausses prémises et manque de base légale*

Un constat est partiellement faux et biaisé

Le niveau de réglementation au Luxembourg concernant le droit d'établissement et les professions réglementées n'est pas dissuasif pour les entreprises étrangères. La preuve en est que de nombreuses entreprises étrangères se sont implantées au Luxembourg, voire présentent quotidiennement des services sur le territoire national.

Selon des données de la Chambre de métiers, le Luxembourg accueille annuellement plus de 6.000 entreprises prestataires de services dans le secteur de la construction. Comparé aux quelques 3.500 entreprises établies, cela est énorme. Environ 40% des créateurs d'entreprise s'appuient sur la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles sur base de règles européennes.

Il est donc faux de vouloir affirmer que le marché intérieur ne fonctionne pas à ce niveau.

En application de la directive services, les États membres sont à l'heure actuelle tenus de notifier l'introduction de certaines exigences nouvelles visées par la directive en ce qui concerne à la fois l'établissement d'un prestataire de services dans un État membre et la prestation transfrontière de services. La Commission présente des observations sur les règles notifiées et pose des questions à l'État membre qui les propose. Le cas échéant, la Commission peut prendre une décision juridiquement contraignante pour demander à l'État membre de mettre la mesure notifiée en conformité avec le droit de l'UE.

La nouvelle procédure de notification qui est proposée obligera les États membres à notifier les mesures avant leur adoption définitive, lorsqu'elles peuvent encore faire l'objet d'adaptations. Les États membres devront fournir davantage d'informations sur la proportionnalité des mesures notifiées. L'État membre auteur de la notification, la Commission et les autres États membres auront la possibilité d'entamer le dialogue afin de débattre de la mesure notifiée et d'évaluer sa compatibilité avec la directive Services. Cette période de consultation durera trois mois, durant lesquels les parties prenantes pourront également formuler des observations. Si, à l'issue de la période de consultation, la Commission a encore des craintes sérieuses quant à la conformité de la mesure notifiée avec la directive Services, elle pourra émettre une alerte, suivie d'une décision sur la légalité de la mesure notifiée. La décision exigera que l'État membre mette ses règles nationales en conformité avec la directive Services.

À cet égard, notons que la position commune adoptée par le Conseil modifie la proposition de la Commission de sorte à fluidifier et accélérer ladite procédure. Il faudra donc suivre les débats sur ce point.

La proposition ne prévoit pas d'exception qui pourraient, par exemple, permettre à un État membre d'adopter dans l'urgence de nouvelles dispositions en la matière pour répondre à des abus.

Il convient de suivre les débats sur cette question, mais il d'ores et déjà possible de préciser que la position commune adoptée au sein du Conseil le 22 mai 2017 a introduit un nouvel article 3 § 9 qui traite précisément de cette question de l'adoption de mesures d'urgence.

Manque de base légale et non-respect du principe de subsidiarité

L'article 53 § 1 TFUE permet à l'UE d'adopter des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci.

Cet article ne peut être utilisé comme base juridique de la proposition de la Commission en ce que l'objectif de la proposition de directive va bien au-delà de la mission allouée à l'UE dans le cadre de cet article. Dans le traité, il est question de coordination des politiques des États membres en la matière, or la proposition souhaite mettre en place un contrôle de proportionnalité a priori systématique qui devrait concerner tout changement des règles nationales applicables en la matière.

La deuxième base juridique proposée est l'article 114 TFUE¹⁰.

Celle-ci ne convient pas davantage que la précédente. Il est en effet de jurisprudence constante que cet article ne donne pas au législateur européen une compétence générale pour réglementer le marché intérieur. Un acte adopté sur le fondement de cet article doit avoir effectivement pour objet l'amélioration des conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur, la simple constatation de disparités entre les réglementations nationales ainsi que du risque abstrait d'entraves aux libertés fondamentales ou de distorsions de concurrence susceptibles d'en découler sont insuffisantes pour justifier le choix de cet article comme base juridique. En l'espèce, la proposition ne détaille pas dans quelle mesure elle pourrait contribuer aux objectifs décrits dans l'article 114.

En outre, la proposition envisage en pratique d'inverser la relation existante entre les États membres et la Commission.

Actuellement, la Commission opère un contrôle de compatibilité de la loi nationale avec le droit de l'UE a posteriori au travers de la procédure d'infraction. La proposition de directive envisage d'inverser cette procédure en permettant à la Commission d'opérer ce contrôle de compatibilité a priori, ce contrôle étant assorti d'un pouvoir de sanction, les États membres pourront ensuite contester la décision de la Commission de ne pas autoriser l'adoption de la mesure nationale envisagée devant la CJUE.

Au-delà du ralentissement considérable des procédures nationales qu'un tel changement occasionnerait, celui-ci n'est à notre avis possible qu'en cas de changement préalable des Traités européens sur cette question, et plus particulièrement concernant le rôle de la Commission.

Le principe de subsidiarité consacré par le traité de Lisbonne à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, s'oppose en effet à cette façon de faire.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux

¹⁰ « Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. »

réalisés au niveau européen. L'action de l'Union européenne ne doit en outre pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité européen.

Notons que la Commission n'explique en outre pas clairement en quoi cette nouvelle procédure serait nécessaire, et en quoi une procédure d'autorisation serait plus efficace et plus appropriée que les procédures existantes (procédure d'infraction et EU pilot). Comme souligné plus haut, la proposition ne prévoit pas à l'heure de dispositions d'urgence (voir supra). La position commune du Conseil prévoit l'introduction de telles dispositions.

Au vu des développements qui précèdent, les auteurs de la note estiment que la présente proposition constitue clairement une atteinte à l'autonomie législative, réglementaire et administrative des EM.

A titre subsidiaire, il y a encore lieu de noter que si la proposition de la Commission devait devenir réalité, la procédure législative se retrouverait compliquée davantage et serait d'autant plus longue.

⇒ *Davantage déréglementer les professions réglementées va au-delà de ce qui est nécessaire et est dangereux pour les usagers*

Encadrement strict des futures réglementations

La directive proposée envisage de mettre en place un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, afin d'éviter les entraves disproportionnées à la mobilité des travailleurs.

Le contrôle de proportionnalité visera à fournir aux États membres des indications quant à la manière de déterminer si de nouvelles réglementations sur les services fournis dans le cadre de professions réglementées sont nécessaires et propres à garantir la réalisation d'un objectif d'intérêt général tels que prévus par le TFUE ou reconnus comme tels par la Cour de justice et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

La position commune adoptée par le Conseil de l'UE le 29 mai 2017 montre que la question des critères retenus pour le test de proportionnalité est discutée. La liste a été un peu réorganisée mais sans grand changement. Le considérant n°12 fait toujours référence à cette jurisprudence mais le seul changement précise que sont prises en compte la jurisprudence actuelle et ses évolutions.

La proposition prévoit par exemple que les États membres devront :

- clairement identifier le risque pour les consommateurs, le niveau de ce risque et la façon dont des mesures spécifiques permettent de s'en prémunir ;
- prendre en considération les effets d'une nouvelle mesure sur les entreprises, la création d'emplois et les consommateurs, en tenant compte des mesures déjà en place (par exemple la réglementation en vigueur en matière de santé et de sécurité ou de protection des consommateurs) ;
- examiner l'accumulation de différents niveaux de réglementation, afin de veiller à ce que chacun d'eux soit justifié et prémunisse contre les risques réels que les mesures spécifiques visent à éviter.

Le contrôle devrait être mené dans le cadre du processus décisionnel, avant l'adoption de la nouvelle législation. Seules les initiatives futures seraient concernées.

Le texte proposé prévoit en outre une obligation d'informer toutes les parties intéressées, et notamment les partenaires sociaux, avant l'introduction de nouvelles mesures et de leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue.

Concernant plus particulièrement la question de l'affiliation obligatoire aux chambres professionnelles, notons que la position commune du Conseil (cf. supra) a ajouté un considérant 20a qui précise notamment que : « *where it is necessary and suitable to achieve the public interest objective, compulsory*

chamber membership may be considered to be appropriate, in particular where chambers have a public mandate ». Une telle formulation ne semble pas tout à fait satisfaisante puisqu'elle place précisément la question de l'affiliation dans le champ du test de proportionnalité. Il conviendra donc de suivre les débats à venir avec le Parlement européen.

Nous souhaitons en outre attirer l'attention sur le système des chambres professionnelles tel qu'il existe au Luxembourg et qui est un pilier du modèle social national.

L'idée de créer des chambres professionnelles remonte au 18^e siècle. Au 19^e siècle l'on voit d'abord apparaître les Chambres de commerce.

Face aux expériences étrangères et après plusieurs essais au début de notre siècle, la loi luxembourgeoise portant création de cinq chambres professionnelles au Luxembourg est finalement votée en 1924.

Des institutions créées pour être les garantes de la paix sociale

Dès 1920, les difficultés d'après-guerre amènent en effet la Chambre des Députés à aborder l'étude d'un projet de loi qui est en fait la fusion de plusieurs autres propositions de lois et de lois¹¹ existant à ce moment.

Conscients de la nécessité d'instaurer la paix sociale dans le pays, les responsables politiques de l'époque, poursuivent alors l'objectif de mettre en place des structures professionnelles de consultation et d'arbitrage.

La loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective crée ainsi la Chambre de travail, la Chambre des employés privés, la Chambre de l'agriculture, la Chambre des artisans et la Chambre de commerce, celle des fonctionnaires n'étant créée que plus tard.

La loi réserve alors à ces institutions deux prérogatives fondamentales.

- Elles se voient accorder une **mission consultative** impliquant le droit d'être consultées pour toutes les lois et règlements grand-ducaux.
- La loi leur accorde un **droit d'initiative leur permettant de faire des propositions de loi** au Gouvernement que celui-ci doit examiner et soumettre à la Chambre des députés.

Les chambres professionnelles représentent dès lors à l'échelle nationale un nouveau système de représentativité démocratique permettant de faire entendre la voix des personnes qui travaillent dans le pays en sus de celle des citoyens du pays.

Dès le départ de leur création, les chambres professionnelles font ainsi partie du processus législatif que ce soit par leur droit d'initiative ou par leur mission consultative, s'ancrant de ce fait comme pilier de la cohésion et de la démocratie dans le modèle social national en permettant via un système de représentativité élective la participation directe de toutes les personnes actives, qui par leur activité sont le moteur de toute l'économie nationale, à l'évolution sociale et politique du pays.

Des institutions qui jouissent à ce jour d'une importante représentativité socioprofessionnelle

Chaque chambre professionnelle représente une catégorie socioprofessionnelle entière au Luxembourg.

¹¹ la proposition Léon Metzler du 28 novembre 1902 tendant à la réforme de la Chambre de Commerce; la proposition Eugène Dondelinger du 21 mars 1920 ayant pour but la création d'une Chambre d'artisans et d'une Chambre de détaillants ; la loi du 28 juin 1920 portant création d'une Chambre de Travail à base élective

Toutes les personnes actives, mais aussi toutes les professions, sont ainsi représentées directement dans le processus législatif du pays et y participent directement. Il en est de même du fait du droit d'initiative législatif qui revient à la chambre. Les mêmes constats s'imposent quant aux autres chambres professionnelles.

Ce processus constitue aussi de nos jours un élément important en termes de cohésion sociale pour le pays.

Au vu de l'importance que représente le système des chambres professionnelles pour le Luxembourg, il y a lieu de s'exprimer contre un mécanisme législatif européen qui risquerait de remettre le mécanisme national en question.

Monitoring des réglementations existantes

Le deuxième texte est une communication (non-contraignante mais d'ores et déjà adoptée par la Commission européenne) établissant des recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels.

Ces orientations indiquent aux États membres quels aspects de la réglementation des services professionnels pourraient être améliorés. Elles visent certaines réglementations que la Commission européenne considère comme particulièrement lourdes, même si elles poursuivent des objectifs de politique publique tels que la protection des consommateurs ou la sécurité. Par exemple, les États membres sont invités à reconsidérer les réglementations qui prévoient que toutes les actions d'une société fournissant des services dans les domaines de l'architecture ou de l'ingénierie doivent être détenues par des professionnels, ou qui réservent les visites guidées d'un nombre considérable de sites aux guides touristiques ayant obtenu une qualification spécifique.

Ces orientations contiennent une analyse distincte par profession¹² et par pays, comprenant une évaluation quantitative et qualitative du niveau de restriction.

Celles-ci sont destinées à compléter le cadre juridique établi par la proposition précédente, qui concerne les mesures futures. Ces recommandations encouragent au contraire à adapter le cadre réglementaire existant pour des professions spécifiques.

Les recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes. Toutefois, la Commission surveillera, de concert avec les États membres, la mise en œuvre des recommandations et proposera, le cas échéant, des mesures pour lever les obstacles restants. Elle pourrait ainsi envisager des mesures répressives en cas de violation du droit de l'UE ou présenter des propositions législatives pour éliminer les exigences contraignantes encore en place.

Dans ce cadre, la Commission européenne a élaboré un indicateur sur la « restrictivité » de la réglementation professionnelle pour permettre de prendre en compte l'accumulation des exigences multiples plutôt que de se focaliser sur des mesures considérées isolément de leurs ramifications plus larges. Cet indicateur fournit une base objective et mesurable pour comparer les performances des États membres pour les professions sélectionnées.

D'après la Commission européenne, 22% des travailleurs européens exercent une profession à laquelle l'accès est subordonné à la possession d'un titre de formation déterminé ou pour laquelle l'utilisation d'un titre spécifique est protégée : les architectes, les ingénieurs, les avocats, les comptables, les agents en brevets, les agents immobiliers et les guides touristiques. Ces services professionnels réglementés présenteraient un fort potentiel de croissance et d'emploi, qui ne pourrait se matérialiser en raison de la réglementation excessive. D'où la nécessité d'une déréglementation.

La CSL estime au contraire que les réglementations nationales ont un sens dans la mesure où elles visent non seulement, la fourniture de services de qualité, mais surtout aussi à garantir la sécurité des usagers.

¹² Les services d'architecture, les services d'ingénierie, les services juridiques et comptables, ainsi que sur les activités des agents en brevets, des agents immobiliers et des guides touristiques

Malheureusement au niveau européen, le souci d'harmonisation et l'espoir de retombées économiques qui en devraient résulter, priment les considérations sociales et de qualité.

Notons aussi que l'argumentation constamment utilisée d'après laquelle une déréglementation des professions bénéficierait aux consommateurs, n'est pas convaincante et risque même d'être contreproductive en facilitant un nivellement vers le bas des critères requis.

3. L'avis est partagé par les partenaires sociaux au niveau européen

La Confédération européenne des syndicats, ainsi que plusieurs autres fédérations syndicales sectorielles européennes¹³, ont récemment marqué leur désaccord avec la direction prise par la Commission européenne en proposant cette initiative sur les services dans l'UE. Si la deuxième mouture présentée en janvier 2017 est plus satisfaisante que la précédente, les inquiétudes des travailleurs européens et de leurs représentants n'ont pas été prises suffisamment en compte.

La proposition de la Commission européenne n'aborde pas les véritables défis d'un marché intérieur équitable, la lutte contre le dumping social et la mise en œuvre réelle du principe « salaire égal pour un travail égal » devraient constituer la priorité. Face aux défis du travail non-déclaré, des entreprises boîtes aux lettres, ou encore du faux travail indépendant, restreindre l'application de la législation existante en matière de services ne peut en aucun cas être encouragé.

4. Conclusion

Le point de départ de l'argumentation de la Commission européenne est partiellement faux et biaisé. Le marché intérieur fonctionne dans les domaines adressés par le présent paquet, notamment en application des règles européennes.

Le Paquet services constitue une tentative d'instaurer le principe du pays d'origine, ce qui constitue une atteinte inacceptable à l'autonomie législative, réglementaire et administrative des Etats membres, une tentative de transfert des compétences des Etats membres vers la Commission européenne et une violation du principe de subsidiarité.

Pour la Chambre des salariés, le maintien d'un cadre légal et réglementaire national, notamment au niveau du droit d'établissement et des professions réglementées, constituent des facteurs-clé

- **du succès et de la pérennité des entreprises opérant sur le territoire national et des salariés y employés, et**
- **de la protection des droits des consommateurs.**

Luxembourg, le 10 octobre 2017

¹³ <http://www.efbww.org/default.asp?Index=974&Language=en>