



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

TO/PR

P.V. ECOPC 02

**Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et
de l'Espace**

Procès-verbal de la réunion du 24 janvier 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 décembre 2018
2. Explications concernant le dossier "JOIN" (conformément à la décision prise lors de la réunion du 20 décembre 2018 - sous le point 4.)
3. à partir de 09:45 heures

Présentation du programme gouvernemental en ce qui concerne le volet Protection des consommateurs
4. Divers (organisation des travaux)

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. François Benoy, Mme Tess Burton, M. Sven Clement, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Léon Gloden, M. Henri Kox, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding

M. Etienne Schneider, Ministre de l'Economie
Mme Paulette Lenert, Ministre de la Protection des consommateurs

Mme Marie-Josée Ries, M. Tom Theves, du Ministère de l'Economie

Mme Nadia Djebbar, du Ministère de la Protection des consommateurs

M. Patrick Hau, du Ministère de la Santé

M. Claude Strasser, POST Luxembourg

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, Mme Lydia Mutsch, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 décembre 2018

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

2. Explications concernant le dossier "JOIN" (conformément à la décision prise lors de la réunion du 20 décembre 2018 - sous le point 4.)

L'initiateur de ce point à l'ordre du jour est invité à motiver sa demande et à en préciser les questions.

D'emblée, le porte-parole du groupe politique CSV signale qu'il doute que le temps imparti à élucider le dossier sous rubrique soit suffisant et signale qu'il s'est noté une cinquantaine de questions, questions qui relèvent de deux catégories – l'une d'ordre plutôt économique, l'autre ayant trait au fonctionnement interne des sociétés JOIN¹ et du Conseil d'administration de l'établissement public POST Luxembourg.

Monsieur le Président remarque que la commission décidera le moment venu sur une prolongation, voire la poursuite du présent échange de vues lors d'une prochaine réunion.

L'orateur du groupe CSV continue en rappelant l'historique de *JOIN Experience*.² Il enchaîne avec une série de questions en se référant notamment à un rapport d'audit de Ernst & Young et aux bilans publiés de la société JOIN :

Débat:

- **Avant de répondre**, Monsieur le Directeur général de POST Luxembourg³ tient à fournir une série d'explications concernant les particularités du projet *JOIN Experience* (voir notamment point « caractère innovant ») et donne à considérer que la réalité économique est bien plus complexe que ce que des comptes publiés ou de sommaires articles de presse ne puissent suggérer ;
- **Bailleurs de fonds** – Monsieur le Directeur tient à préciser qu'il est faux d'affirmer que seul le groupe POST accordait crédit à *JOIN Experience*. Trois parties ont financé cette société : la banque BGL BNP Paribas lui prêtait 15 millions d'euros. Ce prêt court toujours. Les actionnaires-fondateurs,⁴ ont prêté deux millions d'euros supplémentaires, respectivement se sont portés personnellement garants pour cette somme de sorte à porter leur propre mise de 4,5 millions d'euros à 6,5 millions d'euros. Cette mise personnelle des actionnaires-fondateurs s'est soldée par une perte totale suite à la reprise de

¹ JOIN Experience était une coentreprise entre JOIN Wireless S.A. et POST Luxembourg Group et était structurée en trois entités légales : JOIN Experience S.A., JOIN Experience Belgique SPRL et JOIN Infrastructure S.A..

² Suite à sa fondation en avril 2013, JOIN Wireless a créé au courant de la même année JOIN Experience à laquelle POST Luxembourg a participé à hauteur de 50%. Fin janvier 2014, les activités commerciales ont été lancées au Grand-Duché et fin 2014 en Belgique. En 2016, le groupe POST a augmenté sa participation à JOIN Experience à presque 70%. Le 31 juillet 2018, POST Luxembourg a pris le contrôle complet du capital social des sociétés Join en exerçant une option d'achat au prix de un euro.

³ Ci-après « Monsieur le Directeur »

⁴ Messieurs Pascal Koster, Claude Lüscher et Frank Fischer

l'entreprise par POST Luxembourg de leurs parts pour un euro symbolique ⁵;

- **Caractère innovant** – Il est expliqué que la particularité du projet lancé par Monsieur Pascal Koster, personnalité bien connue dans le secteur de la télécommunication,⁶ est qu'il s'agissait d'un nouvel genre d'opérateur, à savoir un MVNO⁷. Il s'agissait, en plus, et à la différence de la majorité des MVNO, d'un *Full MVNO*. C'est-à-dire d'un opérateur « virtuel » créant sa propre infrastructure informatique, libre des contraintes de l'acquis informatique des opérateurs classiques. C'est cet aspect qui le rendait particulièrement intéressant pour POST Luxembourg. Il faut savoir que tous les opérateurs télécom traditionnels peinent sous la charge de leur héritage informatique qui s'est rapidement développé durant les 20 à 25 ans depuis l'apparition de la connectivité mobile. Tous hésitent ou n'ont pas trouvé le temps nécessaire de se lancer dans la vaste opération que représente une restructuration et remise à jour de l'ensemble de leur infrastructure informatique. Cette réalité entraîne des « lourdeurs » manifestes des opérateurs classiques. Le plan d'affaires quant à lui visait à profiter, d'une part, de la problématique du « roaming »⁸ dans l'Union européenne et, d'autre part, des communications internationales ;
- **Compte Pertes et Profits** – Monsieur le Directeur souligne qu'aucune intention dans l'un ou l'autre sens n'est à interpréter dans le changement intervenu, depuis 2016 selon l'initiateur de cet échange de vues, au niveau de la publication des comptes au registre de commerce. Il s'agit d'une conséquence d'une réforme des obligations de publication ;
- **Divergence d'intérêt des actionnaires** – Tandis que les créateurs de JOIN avaient un intérêt plutôt à court terme, lancer avec succès une entreprise afin de pouvoir la vendre avec une plus-value, POST Luxembourg poursuivait des intérêts à long terme : assurer la présence d'un quatrième opérateur sur le marché luxembourgeois, acquérir de l'expérience à l'étranger et entrer sur des marchés étrangers, avoir accès à une nouvelle infrastructure IT, participer à des projets innovateurs prometteurs (*MVNE et M to M – voir infra, point « Evolution du plan d'affaires »*).

Cette divergence d'intérêts rendait de plus en plus compliquée de trouver des accords au niveau de la direction.

Il est ajouté que déjà avant la reprise intégrale de *JOIN Experience* par le groupe POST, ce-dernier a jugé nécessaire, en printemps 2016, de placer au sein du comité exécutif, avec Monsieur Marc Rosenfeld, un des siens aux côtés des trois actionnaires-fondateurs ;

- **Evolution du plan d'affaires** – Suite au lancement des affaires, deux nouveaux projets prometteurs étaient pris en ligne de mire, projets susceptibles de créer des sources de revenus supplémentaires grâce à la plateforme IT développée. D'un côté, il s'agissait de transformer cette infrastructure informatique dans une plateforme commercialisable – donc d'en

⁵ Une discussion sur cette transaction pour un euro symbolique et ses implications se limite à rappeler des évidences comptables.

⁶ Entrepreneur à l'origine, avec M. Jean-Claude Bintz, des opérateurs Tango et Voxmobile.

⁷ *Mobile Virtual Net Operator* – opérateur qui ne possède ni de concession de spectre de fréquences ni d'infrastructure de réseau radio propres, mais qui contracte des accords avec les opérateurs mobiles qui disposent d'un réseau mobile (les MNO, *Mobile Network Operators*) pour leur acheter un forfait d'utilisation de leur réseau radio et le revendre sous sa propre marque à ses clients, tel que Debitel, en Allemagne par exemple.

⁸ Fonctionnalité qui permet d'utiliser un téléphone mobile, même si le réseau de l'opérateur auquel l'utilisateur est abonné n'est pas disponible. Cette fonctionnalité est requise lors de voyages transfrontaliers et dans des zones peu couvertes.

faire un *Mobile Virtual Net Enabler (MVNE)* pouvant être mise à disposition d'autres opérateurs. D'un autre côté, il s'agissait d'offrir des solutions, grâce à cette nouvelle plateforme très flexible pour la communication entre machines (*m to m* ou *internet of things*). Rétrospectivement, toujours selon Monsieur le Directeur, il semble que ces activités parallèles détournaient l'ancien exécutif de la concentration sur l'atteinte de l'objectif initial du plan d'affaires ;

- **Expansion échouée en Belgique** – C'est dans un temps record, selon Monsieur le Directeur, que la nouvelle entreprise était opérationnelle et qu'elle a conquis, en 2014, une clientèle stable au Luxembourg. Les premières réelles barrières se présentaient lors de l'expansion en Belgique.

L'intervention du régulateur belge fut nécessaire pour obliger le groupe Proximus (Belgacom) d'héberger (*hosting*) JOIN sur son réseau. Le retard de plusieurs mois ainsi provoqué dans le lancement des affaires représentait un manque à gagner difficile à digérer pour une *startup*. Afin d'accélérer le succès commercial, l'entreprise se départageait de sa stratégie initiale qui consistait à ne pas investir dans un réseau de vente physique et de se limiter à une commercialisation via internet. Le 1^{er} décembre 2018, *JOIN Experience* a définitivement cessé ses activités en Belgique ;

- **Impact dans les livres de POST Luxembourg** – C'est de manière catégorique que Monsieur le Directeur refuse la présentation de la participation à *JOIN Experience* comme s'étant soldée avec une perte de 71 millions d'euros et renvoie aux comptes consolidés du groupe POST : la part de son groupe à cette perte se résume à environ 51 millions d'euros – somme toutefois contrebalancée par les recettes de 20 millions d'euros générées par JOIN durant ces cinq années (loyer versé pour la mise à disposition du réseau).

L'impact net de la perte évoquée se limiterait donc, dans les livres de POST Luxembourg, à quelque 31 millions d'euros. De surcroît, il s'agirait là, et l'orateur insiste sur ce point, d'une pure vue comptable.

L'orateur explique que la majeure partie dudit montant résulte d'une approche bilan caractérisée par une prudence maximale adoptée en vue de la prise de contrôle de la coentreprise. C'est ainsi qu'une correction de valeur intégrale a été constituée sur l'ensemble de l'investissement réalisé par le groupe POST jusqu'àudit moment dans la société *JOIN Experience*. De sorte que l'infrastructure de cette société, dont le groupe POST est devenu plein propriétaire, figure dans le bilan de l'année 2017 de *JOIN Infrastructure* avec seulement une valeur symbolique d'un euro.

Monsieur le Directeur continue en précisant que *JOIN Experience* compte aujourd'hui quelque 25.000 clients qui génèrent un revenu mensuel moyen de 26 à 27 euros. L'orateur explique qu'il s'agit là d'une valeur réelle et renvoie à ce sujet à la dernière valorisation effectuée sur base de clients et réalisée lors d'une transaction dans ce secteur au Luxembourg.⁹ Appliquée à JOIN, cette valorisation équivaldrait à 25 millions d'euros. Lors d'une récente transaction similaire au Luxembourg, mais concernant le secteur de la télévision et en général moins valorisé que celui de la téléphonie mobile,¹⁰ 4.000 euros auraient été payés par client au Luxembourg.

L'orateur ajoute encore qu'il s'agit d'un investissement en cours et que la réalisation d'un bénéfice dans le bilan des sociétés JOIN n'est pas son objectif

⁹ Vente de Voxmobile à Orange en 2009 (1.000 euros par client).

¹⁰ Rachat de SFR par Telenet.

premier (voir *infra*, point « *Vision comptable versus vision stratégique* »).

En réaction, le porte-parole du groupe CSV tient à faire acter qu'il s'agit bien d'une perte totale de 71 millions d'euros qui a été générée par les sociétés JOIN et souhaite obtenir confirmation que le groupe POST a prêté 25 millions d'euros aux sociétés JOIN. Réaction, que Monsieur le Ministre de l'Economie critique comme « déplacée » : il s'agissait d'une *startup* avec un projet innovateur et avec un actionnaire, le groupe POST, ayant poursuivi et poursuivant une visée stratégique. Dans un pareil contexte, une attitude purement comptable ne mènerait nulle part. Monsieur le Ministre renvoie tant aux explications de Monsieur le Directeur qu'à sa propre réponse à une question parlementaire afférente¹¹ et rappelle qu'une réelle plus-value a été créée (*pour la suite de cette discussion et afin de limiter les redites, voir infra, point « Vision comptable versus vision stratégique »*) ;

- **Marché des télécommunications européen libéralisé** – Il est rappelé que depuis les années 1990 une préoccupation préside à pratiquement toutes les décisions stratégiques du groupe POST Luxembourg : celle d'obtenir le poids nécessaire pour survivre à long terme en tant qu'acteur indépendant sur un marché devenu européen et libéralisé (ouvert à la concurrence). De nombreuses options ont ainsi été analysées. Certaines ont été rejetées après analyse, d'autres n'ont pas abouti pour d'autres raisons. Ainsi, des alliances avec des partenaires d'une taille plus importante (Vodafone par exemple) ont été sérieusement envisagées. Également des projets d'investissement à l'étranger ont été examinés et rejetés – en raison du risque jugé à chaque fois trop élevé. C'est cet aspect international, d'expansion sur de nouveaux marchés, qui a également influencé la décision de prendre une participation à l'opérateur JOIN. Avec celui-ci l'opportunité se présentait, non seulement d'accroître, sous une enseigne neutre, le nombre de ses propres clients télécom, mais également de prendre pied sur des marchés étrangers ;
- **Objectif initial pour POST Luxembourg** – Il est encore expliqué que l'objectif initial du groupe POST n'était pas de participer à ce quatrième opérateur, mais d'obtenir que celui-ci choisisse le réseau de la POST pour offrir ses services. D'autres réseaux (Tango, Orange) étaient susceptibles de devenir le partenaire de *JOIN Experience* et de s'assurer ainsi une source de recettes supplémentaires. Par ailleurs, de par la taille et la qualité de son réseau, il était relativement aisé pour POST Luxembourg d'héberger un opérateur supplémentaire, de sorte que ce partenariat était également le premier choix pour JOIN. Des considérations ayant trait au régulateur favorisaient également cette attitude positive de POST par rapport au nouvel entrant sur le marché.

Ce n'est que suite à la décision prise par JOIN en faveur de POST que l'idée germait qu'il pourrait, à terme, s'avérer utile de s'assurer une certaine mainmise sur ce nouvel opérateur et de longues négociations concernant une prise de participation s'ensuivaient. La création d'une réelle joint-venture était refusée par JOIN. Une prise de participation minoritaire était à son tour refusée par POST Luxembourg. En fin de compte, POST Luxembourg a obtenu une participation à hauteur de 50% du capital social, tout en préservant à JOIN, qui continuait à pourvoir intégralement le comité-exécutif, le fin mot dans la gestion de l'entreprise ;

- **Poursuite des activités** – Suite à la reprise intégrale de *JOIN Experience* par POST Luxembourg (voir point « *Bailleurs de fonds* »), celle-ci a mis en place une nouvelle équipe dirigeante autour du PDG Monsieur Didier Rouma et de

¹¹ Voir réponse du 4 décembre 2018 à la question parlementaire écrite n° 24 du 13 novembre 2018.

Monsieur Marc Rosenfeld.

Monsieur le Directeur précise encore que le nouveau PDG a déjà été installé au début de l'année 2018 à la tête de la coentreprise et que celui-ci est issu de cette dernière où il était, depuis l'année 2014, en charge des affaires ayant trait à la plateforme MVNE évoquée ci-avant (*voir point « Evolution du plan d'affaires »*). Depuis, la société se développe très bien et l'orientation de ses activités est conforme aux intérêts évoqués du groupe POST ;

- **Révision externe des comptes** – Monsieur le Directeur répond que le fait que l'auditeur mandaté n'a pas su exprimer une « clean opinion » s'explique par le fait que jusqu'en 2016 *JOIN Experience* ne remplissait pas les critères l'obligeant à faire réaliser une révision externe de ses comptes. C'est l'actionnaire POST qui a insisté en 2015 sur la réalisation d'une telle révision pour l'année à venir et que celle-ci devrait, en plus, être réalisée par une société d'audit. Une alternative plus simple aurait pu être une certification par un expert-comptable.

C'est l'auditeur mandaté qui, faute de bilan d'ouverture, a donné à considérer qu'il devait également auditer l'année 2015, ce qui, en fin de compte, a conduit à la décision de faire vérifier les comptes depuis l'année du lancement des activités commerciales (2014). Le défi auquel l'auditeur se trouvait confronté était que de nombreuses pièces qu'il sollicitait (listes de stock, par exemple) ne lui ont plus pu être présentées.

L'orateur souligne que cet audit, auquel se réfère l'initiateur du point à l'ordre du jour, n'aurait pas dû être réalisé et que le soi-disant retard de sa publication résulte du fait qu'il n'a été commandité qu'en 2015 ;

- **Roaming** – Monsieur le Directeur insiste qu'il est faux d'affirmer que la fin de la facturation des frais d'itinérance¹² était déjà prévisible au moment de la prise de participation par POST Luxembourg en 2013 dans *JOIN Experience*. Même fin 2016, il n'était pas clair quelle tournure exacte la réglementation européenne allait en fin de compte prendre ;
- **Vision comptable versus vision stratégique** – Monsieur le Directeur remarque ne pas contester les chiffres cités par le porte-parole du groupe CSV du rapport d'audit ou des publications officielles auprès du registre de commerce. L'orateur qualifie cependant l'investissement dans les sociétés de *JOIN Experience* comme un investissement stratégique. Jusqu'à présent la perte liée à cet investissement s'est limitée à 31 millions d'euros sans encore avoir produit son retour dans les bilans (*voir point « Impact dans les livres de POST Luxembourg »*). Ce chiffre comptable ferait toutefois abstraction de deux valeurs clefs : d'une part, de la valeur de la clientèle, prudemment estimée à 25 millions d'euros, et, d'autre part, de la valeur ajoutée en termes d'efficience et de productivité pour ce qui est de l'infrastructure informatique du groupe POST, valeur ajoutée indéniable, mais difficilement chiffrable.

L'orateur illustre ce dernier aspect en faisant savoir que le 27 octobre 2018, dans le cadre d'une vaste opération nocturne impliquant 400 employés du groupe, tous les clients de téléphonie mobile de POST Luxembourg ont été migrés avec succès sur une plateforme informatique largement inspirée de celle de *JOIN Infrastructure*, qui elle figure avec une valeur d'un euro dans ses livres. Le *Total Cost of Ownership* d'une telle plateforme peut être évalué, selon l'orateur, sur plusieurs années, à 100 millions d'euros.

Cette nouvelle plateforme permettrait également de franchir rapidement le

¹² Entrée en vigueur le 15 juin 2017.

prochain pas dans la modernisation digitale de POST Luxembourg, avec la migration des services *online* fixes sur cette nouvelle plateforme.

La commercialisation de cette plateforme à destination d'autres opérateurs ne viendrait que de commencer. L'intérêt serait mondial.

L'orateur insiste également que toutes les équipes de *JOIN Experience* avec leur savoir-faire indéniable ont rejoint le groupe POST.

Monsieur le Directeur ajoute qu'il pourrait également s'étendre sur le grand pas en avant réalisé dans le marché de croissance qu'est la communication entre machines, secteur qui représente le triple des cartes SIM actives de POST Luxembourg. La reprise de JOIN a, par ailleurs, permis d'entrer sur le marché allemand et néerlandais.

L'orateur renvoie à d'autres participations détenues, parfois de longue date, par le groupe POST (Eltrona, Visual Online etc.) et vues d'un œil critique d'un point de vue comptable, mais qui se justifient par des considérations stratégiques.

Le plus grand défi auquel POST Luxembourg, comme tous les opérateurs télécoms, doit actuellement faire face est l'introduction de la cinquième génération de réseaux de télécommunication mobile (5G) à l'horizon 2020. Ceci, non seulement en termes d'investissement substantiels à réaliser, mais également face au risque qu'un nouveau concurrent ne saisisse cette occasion pour entrer en force au marché. La préparation de l'appel d'offres par le régulateur (ILR) est en cours. Sur les marchés internationaux des concurrents potentiels à moyens financiers bien plus importants que POST Luxembourg existent et pourraient créer un réel problème pour l'établissement public.

Conclusion :

Renvoyant à l'ordre du jour et au temps écoulé imparti à cet échange de vues, Monsieur le Président intervient pour proposer de clôturer ce débat.

L'initiateur de l'échange de vues renvoie à de nombreuses questions qui continueraient à se poser et en évoque certaines. Une discussion virulente entre ce-dernier, appuyé par les siens,¹³ Monsieur le Ministre,¹⁴ des députés de la majorité parlementaire et Monsieur le Président s'ensuit.

D'autres députés signalent qu'ils n'avaient pas encore droit à la parole.

En fin de compte, il est décidé de poursuivre cet échange de vues lors d'une des prochaines réunions de la commission.

¹³ Critiquant un manque de transparence, de disposer à la légère de l'argent public etc.

¹⁴ Ne percevant pas l'intérêt politique de vouloir désormais discuter de procédures internes d'une entreprise et renvoyant à la multitude d'autres entreprises à participation étatique (BCEE, SNCI, CFL, Luxair, Enovos etc.)

3. à partir de 09:45 heures

Présentation du programme gouvernemental en ce qui concerne le volet Protection des consommateurs

Invitée à présenter les intentions du Gouvernement en matière de Protection des consommateurs, Madame la Ministre parcourt l'accord de coalition la concernant en l'illustrant d'exemples ou en l'expliquant par endroits.¹⁵

Débat:

- **Baromètre d'hygiène et « open data »** – Madame la Ministre remarque que bien qu'elle ait un préjugé favorable pour l'idée du « open data » et qu'elle comprend l'intérêt pour, par exemple, des développeurs d'applications informatiques à avoir accès à ces données, il y a lieu de noter que des intérêts radicalement opposés existent également. Partant, d'éventuels projets de réforme dans de tels domaines sont à aborder dans le dialogue avec tous les acteurs concernés. Elle rappelle, par ailleurs, que dans le domaine de la protection des consommateurs une sorte de tripartite existe : le Conseil de la consommation ;
- **Chèques cadeaux et droit de rétractation** – Il est précisé que le droit de rétractation est déjà réglé au niveau de directives européennes et inclut la vente à distance (donc également le commerce électronique). Le délai supérieur accordé dans le cadre d'une vente à distance s'explique par le fait que le client n'a, à la différence de l'achat dans un local physique, pas la possibilité d'examiner réellement/physiquement la marchandise. Ce délai de 14 jours est harmonisé au niveau européen. A l'époque, il n'a pas paru nécessaire de légiférer en ce qui concerne la pratique des chèques cadeaux, parfois accordés en lieu et place d'une marchandise retournée, puisque le droit commun est assez clair et s'applique avec ses règles de prescription (dix ans). En plus, l'idée du consommateur averti et informé prévalait. Néanmoins, il est un fait que l'ULC estime qu'une intervention du législateur s'impose et la coalition gouvernementale a donné mission au nouveau Ministère de la Protection des consommateurs de légiférer dans ce sens ;
- **Code de la consommation** – Il est confirmé que les fonctionnaires du Ministère de l'Economie en charge de la législation regroupée au Code de la consommation seront également placés sous la responsabilité de Madame la Ministre de la Protection des consommateurs ;¹⁶
- **Douane** – Il est confirmé que l'Administration des douanes et accises a parmi ses missions le contrôle alimentaire lors de fêtes organisées par des associations. Un accord de coopération à ce sujet existe entre le Ministère de la Santé et ladite Administration qui détache des fonctionnaires à cette fin. Des procédures communes existent quant à ces contrôles et chaque rapport dressé par les agents de la douane est d'abord vérifié par la Division de la Sécurité alimentaire avant qu'il ne soit validé. Par ailleurs, avec la loi de 2018 (voir infra) la Division de la Sécurité alimentaire disposera également de ses propres officiers de police judiciaire ;
- **Etapas vers l'administration unique en charge de la sécurité alimentaire** – Madame la Ministre explique qu'un vaste travail de légifération et de

¹⁵ Voir extraits afférents joints en annexe.

¹⁶ Voir l'annonce afférente de Monsieur le Ministre de l'Economie lors de la réunion du 20 décembre 2018 de la présente commission parlementaire.

réorganisation précédera la création annoncée d'une administration unique¹⁷ regroupant les nombreux acteurs¹⁸ œuvrant dans le domaine de la sécurité alimentaire et responsables pour une vingtaine de contrôles obligatoires prévues dans la chaîne alimentaire.

L'oratrice confirme qu'un premier pas dans cette direction a été réalisé lors de la précédente législature avec l'instauration d'un Commissariat à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.¹⁹ Ce pas visait, notamment, à réagir à une faiblesse du système de contrôle au Luxembourg en introduisant un régime répressif. Le poste du Commissaire de Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire n'est pas encore pourvu. Un appel à candidatures a été lancé. Ce Commissariat devrait être opérationnel en avril et remplacera l'Organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire (OSQCA).

En attendant la mise en place de ladite administration unique, des réorganisations ponctuelles permettant d'améliorer l'efficacité en matière de contrôles alimentaires peuvent d'ores et déjà être réalisées.

Ainsi, Madame la Ministre informe qu'elle vient de tomber d'accord avec Monsieur le Ministre de la Santé de placer d'ores et déjà la Division de la Sécurité alimentaire sous sa responsabilité politique, ceci moyennant une adaptation prochaine de l'arrêté grand-ducal afférent. Il en va de même en ce qui concerne l'Administration des Services vétérinaires dont les vétérinaires en charge de la Santé publique seront placés sous sa responsabilité. Madame la Ministre précise que les personnes concernées par ce changement ont été informées au préalable.

L'oratrice propose de revenir en été pour tirer un premier bilan de l'état d'avancement des travaux évoqués. Elle espère pouvoir présenter le projet de loi-cadre à la fin de l'année courante, renvoie toutefois aux nombreuses incohérences (terminologiques, double emploi, lacunes, ...) entre les différentes législations à unifier ;

- **E-commerce** – Madame la Ministre précise que le fait qu'elle s'est concentrée dans sa présentation sur les dossiers prioritaires, ne signifie pas que la protection du consommateur dans le « monde virtuel » ne lui tient pas à cœur. La nature même d'un dossier prioritaire est de devoir le traiter prioritairement. L'accord de coalition n'a pas disposé avec une telle clarté dans le volet évoqué par un intervenant pour ce qui est des transactions online entre professionnels et consommateurs, voire même d'arnaques via internet. La réalité économique dans ce domaine est toutefois telle que cet aspect ne peut être ignoré. L'oratrice renvoie encore à la création d'un Ministère de la Digitalisation et au fait que le défi de la numérisation traverse l'ensemble de l'accord de coalition ;
- **Frais bancaires** – Monsieur le Président rappelle les discussions, lors de la précédente législature, ayant trait à la hausse des frais bancaires notamment pour les personnes sans accès aux services *e-banking* et souhaite savoir quel ministère sera dorénavant compétent pour ce champ politique. Madame la Ministre précise qu'également cette problématique devrait, « en coopération

¹⁷ Il s'agit du « scénario » recommandé dans le cadre d'un audit du système du contrôle alimentaire au Luxembourg, réalisé par les cabinets de conseil AGILEmaker et LogicaSoft et présenté le 11 juillet 2017 lors d'une réunion jointe des commissions parlementaires en charge de la Santé et de la Protection des consommateurs.

¹⁸ Division de la Sécurité alimentaire, Laboratoire National de Santé (LNS), Administration des Services vétérinaires, Administration des Services techniques de l'Agriculture (ASTA), Administration des douanes et accises, Organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire (OSQCA).

¹⁹ Par la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires.

avec »²⁰ la CSSF, être de son ressort ;

- **Gaspillage alimentaire** – Madame la Ministre concède que le projet « Anti-Gaspi », ayant trait également à des dispositions de sécurité alimentaire, pourrait relever du ressort du Ministère de la Protection des consommateurs. Il s'agit toutefois d'une initiative issue du Plan national pour un développement durable qui est de la compétence du Ministère de l'Environnement. L'oratrice ne juge pas opportun de vouloir changer les compétences en la matière et rappelle que plusieurs acteurs participent déjà à ce projet. En la matière, le rôle du Ministère de la Protection des consommateurs pourrait résider dans l'éducation du consommateur ;
- **Localisation du nouveau Ministère** – Actuellement le Ministère, avec sa première et seule fonctionnaire, est sis dans les locaux du Ministère des Affaires étrangères et européennes (Coopération au développement et action humanitaire). A partir d'avril, il devrait pouvoir disposer d'un étage dans le bâtiment occupé par le Ministère de l'Economie (Forum royal) qui deviendra son siège officiel.²¹ Les administrations sous tutelle du Ministère seront regroupées à Strassen, où la Division de la Sécurité alimentaire vient de s'installer, en août 2018, dans un nouveau bâtiment ;
- **Sécurité alimentaire lors de fêtes populaires** – Un député-maire, illustrant ses propos avec des exemples plus ou moins drastiques, estime nécessaire que des aspects d'hygiène soient davantage prises au sérieux lors de fêtes locales lorsque des produits alimentaires sont offerts aux visiteurs. Il suggère l'organisation, par le nouveau ministère, d'actions de sensibilisation ciblées afférentes en direction des associations actives dans les communes.

Le représentant du Ministère de la Santé explique que la division compétente fait bien une différence entre une association de bénévoles ou un établissement professionnel lors de pareilles fêtes ou foires. Ce-dernier doit respecter sans exception toute la réglementation en matière de sécurité alimentaire. Des actions de sensibilisation ont déjà eu lieu dans le passé au niveau des communes (soirées d'information avec les ententes des associations locales). Des dépliants au sujet de la sécurité alimentaire sont également disponibles au portail internet de la Division de la Sécurité alimentaire. L'orateur souligne qu'il lui importe de ne pas pêcher par excès de zèle en ce qui concerne ces fêtes locales. La règle primordiale à respecter à ce niveau est et reste simple : garantir une soigneuse hygiène des mains de tous ceux qui interviennent sur ces aliments jusqu'à leur remise au consommateur. Les mains sont le principal vecteur de propagation de maladies. Le port de gants peut, par contre, suggérer une fausse sécurité. Certaines dispositions sanitaires clefs sont pourtant contrôlées avec rigueur également lors des manifestations évoquées. Il est pourtant très rare qu'un stand alimentaire d'une association doit être fermé.

Une députée remarque qu'une nette amélioration à ce niveau pourrait être atteinte de manière tout à fait pragmatique. Ceci par la mise à disposition aux administrations communales d'une brochure qui regroupe les consignes essentielles en matière de sécurité alimentaire.

En effet, chaque association qui souhaite organiser une fête locale doit en quérir l'autorisation auprès de sa commune et signer un formulaire avec lequel

²⁰ Formulation employée par l'accord de coalition (p. 205).

²¹ Suite au déménagement de la direction en charge de l'énergie et du Ministère de la Sécurité intérieure dans le bâtiment du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics au plateau du Kirchberg (4, place de l'Europe).

elle déclare vouloir respecter les dispositions de sécurité, mais également d'hygiène alimentaire en vigueur. Ces règles elles-mêmes ne sont toutefois pas mises à disposition des associations respectives. Il serait donc hautement utile de fournir aux administrations communales un tel dépliant, afin que celles-ci puissent le transmettre à cette occasion à l'organisateur de la manifestation. L'intervenant initial à ce sujet partage cette suggestion.

4. Divers (organisation des travaux)

Point non abordé en raison du temps avancé.

Luxembourg, le 12 février 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Franz Fayot

Annexe :

- Extraits de l'accord de coalition 2018, volet « Protection des consommateurs », p.142 et pp. 204 à 205.

Protection des consommateurs

En matière de protection des consommateurs, un projet de loi pour introduire le recours collectif en droit luxembourgeois sera adopté rapidement. Ce projet de loi s'inspirera de la proposition de directive relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs. Considérant toutefois que les travaux au niveau communautaire n'avancent pas à un rythme qui permettrait une adoption encore sous la Commission européenne actuelle, un projet de loi sera déposé au niveau national. En même temps, seront étudiées les opportunités que présente l'introduction d'un processus de médiation en amont et/ou au cours d'une procédure de recours collectif.

Nouveaux modèles de l'économie

Un cadre juridique clair sera créé pour les nouveaux modèles d'affaires de l'économie afin d'éviter la concurrence déloyale pour les entreprises traditionnelles existantes.

L'essor des nouvelles technologies permet l'émergence d'un phénomène socio-économique relativement nouveau de l'économie de partage. Compte tenu de l'importance de la transformation digitale, des potentiels au niveau de la productivité énergétique et des ressources, ce nouveau phénomène sera encadré en mettant en œuvre un cadre réglementaire et juridique clair, ainsi que des recommandations stratégiques pour toutes les activités de l'économie de partage. En outre, compte tenu du manque de clarté juridique actuel, les consommateurs seront guidés et sensibilisés en mettant à leur disposition des informations concernant les plateformes numériques de partage afin de renforcer la confiance dans ce modèle. Finalement, les évolutions au niveau européen continueront d'être suivies de près et des débats connexes au niveau de l'Union européenne continueront d'être menés afin d'assurer que le cadre et la législation européens soient aussi à jour pour l'ère du numérique.

Economie circulaire

Les conditions-cadre pour le fonctionnement de l'économie circulaire seront améliorées en promouvant la réparation, la réutilisation et le recyclage de produits. En outre, le modèle économique du « Prosumer » sera encouragé plus fortement.

Protection des consommateurs

Alimentation

Le contrôle alimentaire doit couvrir l'ensemble des activités faisant partie de la chaîne alimentaire en assurant aux consommateurs un approvisionnement en aliments sains et de qualité, selon le principe « de la fourche à la fourchette ».

Cette approche intégrée reflète les obligations du règlement européen (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 entrant en vigueur le 14 décembre 2019 et concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.

La sécurité alimentaire est un élément important d'une politique de santé publique et de protection des consommateurs. Dans le cadre de l'entrée en vigueur du règlement européen (UE) 2017/625 la législation y relative sera révisée.

Une nouvelle administration unique à créer regroupera les différentes compétences du contrôle de la sécurité alimentaire ainsi que de la lutte contre la fraude alimentaire.

Les activités des laboratoires en matière de contrôle seront coordonnées de façon à favoriser la création de centres de compétences et l'utilisation d'équipements adéquats.

Afin d'assurer une meilleure transparence au consommateur, le baromètre de l'hygiène sera réformé dans l'ensemble des établissements de l'alimentation (restauration, transformation, production).

La législation sur l'étiquetage dans le domaine de l'alimentation sera analysée.

Information et protection des consommateurs dans un monde numérique

Le droit à l'information étant le premier moyen de protection du consommateur, la transparence à tous les niveaux de la chaîne alimentaire sera augmentée.

A cette fin, la législation sur l'étiquetage dans le domaine de l'alimentation et des produits hygiéniques sera réformée afin d'améliorer l'indication de la composition et de l'origine des produits.

Par ailleurs, un projet de loi introduisant le recours collectif en droit luxembourgeois sera adopté, qui s'inspire de la proposition de directive relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs.

Les efforts dans le domaine de la protection des données seront poursuivis. À cet égard, l'application du nouveau règlement de base de l'Union européenne (UE) en matière de protection des données sera suivie de près.

En outre, une campagne nationale d'information sur les nouvelles règles en matière de protection des données sera lancée afin d'informer les citoyens sur leurs droits et de leur permettre d'en bénéficier.

En coopération avec la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), une protection renforcée des consommateurs dans le domaine des transactions financières sera mise en place, notamment en ce qui concerne une communication claire, transparente et non équivoque envers les clients.

Des règles claires en matière de durée de validité des chèques-cadeaux seront instaurées.

Au niveau européen, le Luxembourg s'engagera pour une législation contre l'obsolescence programmée et pour des normes minimales en matière de réparation des produits.

Toute initiative au niveau européen pour renforcer les droits des consommateurs dans le domaine des services numériques pour lesquels les consommateurs ne versent pas d'argent mais fournissent des données à caractère personnel sera soutenue, compte tenu de la valeur économique croissante de ces données.

De la même façon, toute initiative au niveau européen pour renforcer les droits des voyageurs sera soutenue et les directives y relatives seront transposées dans les meilleurs délais.