



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

Procès-verbal de la réunion du 11 février 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7647 Projet de loi portant modification de la loi du 17 mars 1977 concernant l'heure légale
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 7646 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire
- Rapporteur : Madame Tess Burton

- Suite de l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat (au niveau de l'article 3)
3. Motions renvoyées en commission

- Suivi procédural
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Gilles Roth remplaçant M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie

M. Claude Liesch, M. Pierre Rauchs, du Ministère de l'Economie

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. 7647 Projet de loi portant modification de la loi du 17 mars 1977 concernant l'heure légale

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

La rapportrice, Madame Lydia Mutsch (LSAP), présente son projet de rapport, préalablement transmis aux membres de la commission.

La commission adopte ledit rapport à l'unanimité.

2. 7646 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire

- Suite de l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat (au niveau de l'article 3)

Article 3 (suite)

Le Conseil d'État note que les auteurs ont omis de transposer les exceptions pour les entités publiques dispensant des soins de santé et pour les accords de fourniture entre des fournisseurs de raisins ou de moût destinés à la production de vin que la directive (UE) 2019/633 prévoit.

Afin d'assurer une transposition correcte de la directive (UE) 2019/633 précitée, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article 3 sous revue par les dispositions prémentionnées.

Lors de sa dernière réunion, la commission a décidé de ne pas accorder un régime de faveur aux entités publiques de soins de santé. Ainsi, elle choisit de ne pas transposer l'article 3, paragraphe 1^{er}, point i, alinéa 3, deuxième tiret, de la directive (UE) 2019/633.

Concernant la problématique de la vente directe de raisins ou de moût destinés à la production de vin, le représentant du ministère propose, après avoir consulté le secteur, de transposer l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre i, alinéa 3, deuxième tiret, de la directive (UE) 2019/633. Il propose donc à la commission l'amendement suivant :

« *L'interdiction visée ~~au premier~~ à l'alinéa 1^{er}, point a) 1^o, ne s'applique pas aux paiements :*

- a) effectués par un acheteur à un fournisseur, lorsque ces paiements interviennent dans le cadre du programme à destination des écoles conformément à l'article 23 du règlement (UE) n° 1308/2013 ;*

b) effectués dans le cadre d'accords de fourniture entre des fournisseurs de raisins ou de moût destinés à la production de vin et leurs acheteurs directs, pour autant que :

- i) les conditions de paiement spécifiques aux opérations de vente soient contenues dans des contrats types qui ont été rendus obligatoires par l'État conformément à l'article 164 du règlement (UE) n° 1308/2013 avant le 1^{er} janvier 2019, et que l'extension de contrats types soit renouvelée par l'État à compter de cette date sans modification significative des conditions de paiement au détriment des fournisseurs de raisins ou de moût, et
- ii) les accords de fourniture entre les fournisseurs de raisins ou de moût destinés à la production de vin et leurs acheteurs directs soient pluriannuels ou deviennent pluriannuels. »

Le représentant du ministère souligne que ce projet d'amendement correspond à la demande du secteur et qu'il est en règle avec les normes européennes. L'orateur note que le contenu des contrats n'est pas connu et que le ministère ne sait donc pas si les conditions mentionnées dans la directive sont remplies. Par contre, le secteur lui a assuré que les contrats utilisés correspondent aux obligations mentionnées. Au final, il sera de la responsabilité des acteurs du marché pour vérifier si leurs contrats sont conformes à la loi pour que les producteurs puissent ainsi bénéficier d'une exception prévue par la directive à transposer. De même, ce projet d'amendement correspond à la demande du Conseil d'État.

Madame Tess Burton (LSAP) explique que le contenu des contrats entre les fournisseurs et les maisons viticoles n'est pas publique. Néanmoins, l'oratrice a eu un échange avec quelques maisons viticoles lors duquel il se révélait que dans la pratique une partie des vigneronns ainsi que les maisons viticoles travaillent avec des contrats qui correspondent aux contrats discutés. Il faut savoir que les maisons viticoles ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour pouvoir payer les vigneronns, qui leur vendent leur récolte, dans un délai de 30 jours. Par la nature du produit, les producteurs de vin ne profitent pas d'une recette à l'immédiat lorsqu'ils achètent la récolte ; il faut attendre la transformation du produit de base pour avoir les recettes nécessaires qui permettent de rémunérer leurs fournisseurs de raisin et du moût. C'est pourquoi le maintien de cette exception et son introduction dans le projet de loi est nécessaire.

Monsieur Léon Gloden (CSV), qui lui aussi était en contact avec les acteurs de marché, confirme le besoin d'une telle exception qui correspond à la demande et à la réalité du secteur.

La commission dans son entièreté approuve le projet d'amendement.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État suggère la reformulation suivante :

(1) Le Conseil de la concurrence est l'autorité chargée de l'application de la présente loi faire respecter les interdictions prévues à l'article 3.

La commission note qu'il s'agit d'une précision supplémentaire et se déclare en faveur de suivre l'avis du Conseil d'État.

En ce qui concerne le paragraphe 7, le Conseil d'État demande d'intégrer dans le paragraphe sous revue un renvoi à l'article 5 du projet de loi pour préciser les pouvoirs d'enquête qui pourront être mis en œuvre. Il propose de libeller la disposition sous avis comme suit :

« (7) Lorsque le Conseil de la concurrence considère que les motifs sont suffisants pour donner suite à une plainte, le président confie le dossier à un conseiller désigné conformément à l'article 7, 4^e paragraphe 4, de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. Le conseiller désigné mène l'enquête dans un délai raisonnable conformément à l'article 5 et rédige, le cas échéant, une communication des griefs conformément à l'article 25 de la loi précitée du 23 octobre 2011. »

La commission remarque qu'il s'agit d'une correction du texte et donne son accord pour adapter ladite proposition du texte.

À l'instar de son observation relative au paragraphe précédent, le Conseil d'État demande d'intégrer dans le paragraphe 8 un renvoi à l'article 5 du projet de loi et d'écrire :

« (8) Le Conseil de la concurrence peut également ouvrir une enquête de sa propre initiative à mener conformément aux dispositions de l'article 5. »

Les membres de la commission suivent cette logique et adoptent les changements conseillés.

Article 5

Le représentant du ministère explique que le Conseil d'État se heurte à la notion d'entreprise introduite dans le paragraphe 1^{er} : « *les fournisseurs et les acheteurs sont considérés comme des entreprises* ».

En effet, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous revue vu qu'il juge que la deuxième phrase ne peut suffire à apporter la précision et la clarté requise par le principe de sécurité juridique.

L'orateur fait remarquer que le terme utilisé établit un raccord avec la loi relative à la concurrence¹; ladite loi embrasse une définition autonome très large du terme « entreprises » - une définition bien plus large que fournisseur et acheteur - qui est précisée par une abondante jurisprudence européenne et nationale. Néanmoins, l'intervenant fait savoir que ce raccord, même s'il apporte une précision, n'est sans doute pas nécessaire. C'est pourquoi il propose de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} :

« (1) Pour l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées pour la présente loi, le Conseil peut user des pouvoirs d'enquêtes prévus aux articles 14 à 16 et aux articles 18 et 19 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. ~~Pour les besoins de la présente loi, les fournisseurs et~~

¹ loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence

~~les acheteurs sont considérés comme des entreprises au sens de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. »~~

La commission décide de renoncer à cette phrase afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'État.

Le Conseil d'État s'oppose aussi formellement aux paragraphes 2 et 3 de la disposition sous revue. La Haute Corporation se heurte au fait que dans le paragraphe 2, l'auteur du projet de loi veut conférer au Conseil de la concurrence le pouvoir d'« *imposer toute mesure coercitive qui soit proportionnée à l'infraction retenue à charge de l'acheteur et nécessaire pour faire cesser effectivement l'infraction* » sans que l'auteur précise la nature des « *mesures* » visées. Elle constate que les dispositions précitées, à défaut d'indiquer quelle « *mesure* » s'applique à quel comportement, ne présentent pas la précision requise pour répondre au principe de la légalité des peines et des incriminations, inscrit à l'article 14 de la Constitution.

Le représentant du ministère explique que la directive (UE) 2019/633 demande aux autorités nationales de prévoir un moyen de sanction autre que l'amende². C'est pourquoi l'auteur du texte a proposé le terme de « *mesure coercitive* ». L'orateur remarque que les mesures de sanctions disponibles comme une peine de prison ou le retrait de l'autorisation de commerce, qui représente le coup de grâce pour une entreprise, sont des sanctions graves et disproportionnées dans cette matière. Le ministère propose, après avoir consulté la Commission européenne, l'amendement suivant qui s'inspire de l'article 22 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence³ :

« Il peut également infliger des astreintes jusqu'à concurrence de 10 000 euros par jour de retard à compter de la date qu'il fixe pour contraindre un contrevenant à mettre fin aux violations des dispositions de l'article 3. »

Les amendes et astreintes doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de la violation. »

Monsieur Léon Gloden supporte la suggestion du ministère, il affirme qu'il s'agit d'une sanction adéquate qui est aussi une sanction courante dans le domaine du droit de la concurrence ; même si on aurait aussi pu envisager la publication dans la presse pour identifier publiquement la brebis galeuse.

La commission d'adopter cette proposition d'amendement. En l'occurrence, elle supprime la référence aux « *mesures coercitives* » qui se trouve dans les paragraphes 2 et 3 :

² « L'existence d'un pouvoir de dissuasion, tel que le pouvoir d'infliger des amendes et d'autres sanctions aussi efficaces ou d'engager une procédure dans ce but, par exemple auprès des tribunaux, ainsi que la publication des résultats de l'enquête, y compris la publication d'informations concernant les acheteurs qui ont commis des infractions, peut favoriser des changements de comportement et des solutions précontentieuses entre les parties et devrait donc compter parmi les pouvoirs des autorités d'application. Les amendes peuvent être particulièrement efficaces et dissuasives. Toutefois, l'autorité d'application devrait être en mesure de décider, dans chaque enquête, lequel de ses pouvoirs elle exercera et si elle infligera une amende ou une autre sanction aussi efficace ou engagera une procédure dans ce but. » (Directive (UE) 2019/633, préambule, §34)

³ « Le Conseil peut, par voie de décision, infliger aux entreprises et associations d'entreprises des astreintes jusqu'à concurrence de 5 pour cent du chiffre d'affaires journalier moyen réalisé au cours de l'exercice social précédent, respectivement au cours du dernier exercice social clos, par jour de retard à compter de la date qu'il fixe dans sa décision, pour les contraindre » (Loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, article 22, §1)

~~(2) Le Conseil de la concurrence peut prendre une décision constatant une violation des interdictions énoncées à l'article 3 de la présente loi et enjoindre à l'acheteur de mettre fin à la pratique commerciale interdite. A cette fin, il peut leur imposer toute mesure coercitive qui soit proportionnée à l'infraction retenue à charge de l'acheteur et nécessaire pour faire cesser effectivement l'infraction.~~ Toutefois, le Conseil de la concurrence peut s'abstenir de prendre une telle décision, si cette décision risque de révéler l'identité d'un plaignant ou de divulguer toute information qui serait, de l'avis de ce dernier, préjudiciable à ses intérêts, et à condition que le plaignant ait indiqué quelles sont ces informations, conformément à l'article 4, paragraphe 4.

~~(3) Le Conseil de la concurrence peut infliger une amende de 251 à 120 000 euros à ceux qui contreviennent à l'article 3 de la présente loi. Ces amendes ainsi que les mesures coercitives prévues au paragraphe 2 doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de l'infraction.~~

Il peut également infliger des astreintes jusqu'à concurrence de 10 000 euros par jour de retard à compter de la date qu'il fixe pour contraindre un contrevenant à mettre fin aux violations des dispositions de l'article 3.

Les amendes et astreintes doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de la violation.

Le Conseil d'État demande aussi de supprimer le paragraphe 5 qui, dans sa formulation retenue, n'a pas sa place dans le dispositif national en ce qu'il n'intéresse que les relations du Conseil de la concurrence avec les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne et la Commission européenne.

La commission décide de suivre l'avis du Conseil d'État et de supprimer le paragraphe 5. Par conséquent, le paragraphe 6 devient le paragraphe 5.

Article 6

Ni le Conseil d'État, ni la Commission n'ont des observations à faire.

- Examen de l'avis du Conseil de la concurrence

Monsieur le Président Claude Haagen constate que le Conseil de la concurrence demande de pouvoir augmenter son effectif afin qu'il puisse accomplir les nouvelles charges que le projet de loi prévoit.

L'orateur note également que le Conseil de la concurrence se heurte au fait que le projet de loi ne mentionne pas la question du recours. Il juge qu'il serait utile de préciser, pour des raisons de sécurité juridique, si l'article 28 de la loi organique du Conseil de la concurrence⁴ ou si un recours spécifique en la matière s'appliquent.

⁴ « Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre des décisions du Conseil en formation collégiale prises en application de la présente loi. » (Loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, article 28)

Le représentant du ministère explique que dans le domaine du droit de la concurrence, il existe la possibilité d'un recours de pleine juridiction, c'est-à-dire un recours en annulation ainsi qu'un recours en réformation, pendant que le droit commun ne connaît que le recours en annulation, sauf si la loi précise que le recours en réformation est applicable. Le ministère estime que le projet de loi en question – qui traite la question de la concurrence déloyale - fait partie du droit administratif classique et que dès lors, en ne mentionnant pas d'exception, le droit de recours en annulation s'applique (c'est-à-dire la juridiction peut annuler une décision du Conseil de la concurrence, mais elle ne peut pas prendre une décision à sa place).

La commission partage cette vue. Il est décidé de la mettre en évidence dans le rapport du projet de loi.

Monsieur Claude Haagen note que lors de sa lecture de l'avis du Conseil de la concurrence, il était intrigué par le fait que l'avis mentionne que le Conseil de la concurrence n'a pas l'habitude de coopérer avec les instances étrangères compétentes au sein du Réseau Européen de la Concurrence. C'est pourquoi l'orateur demande d'avoir plus d'informations concernant la coopération européenne des autorités compétentes.

Le représentant du ministère précise que le Conseil de la concurrence collabore étroitement avec les autorités des autres pays membres dans le domaine de la concurrence et que plusieurs directives européennes règlent cette coopération intra-européenne. Par contre, la directive en question ne règle pas la mise en œuvre de la coopération en ce qui concerne le domaine dont traite le projet de loi. Il faudrait donc que les autorités d'application décident de manière informelle sur un mode de fonctionnement ou que l'Union européenne établisse à un moment un cadre législatif pour s'acquitter de ce vide réglementaire. Le manque de normes contraignantes fait que les autorités sont obligées de fonctionner par le mode de « best practice » sans disposer d'un cadre normatif.

L'orateur note qu'il s'agit donc d'une critique justifiée, mais que le problème doit être résolu au niveau européen, car une loi nationale ne peut pas régler une coopération européenne.

3. Motions renvoyées en commission

- Suivi procédural

Monsieur le Président énumère les motions renvoyées en commission et restant à examiner.

Après un échange de vues, il est décidé

- d'organiser une réunion jointe le 18 mars 2021 avec la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, en présence du ministre compétent pour discuter la motion invitant le Gouvernement « à mettre en place des régimes d'exonération et de report des cotisations sociales pour certaines entreprises et établissements » (auteur: Monsieur Laurent Mosar, motion renvoyée le 19 décembre 2020 à la commission) ;
- les motions de Monsieur Léon Gloden concernant le phénomène du « géoblocking » et celle de Monsieur Sven Clement au sujet de la « mise

en place d'un registre centralisé facilitant l'accès aux entreprises habilitées à vendre des œuvres sous format accessible, ainsi qu'à leur stock » seront traitées le 4 mars 2021.

4. Divers

Monsieur le Président

- précise qu'il souhaite examiner la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (COM(2020) 842)⁵ lors d'une des prochaines réunions ;
- informe l'assistance qu'une erreur de frappe est à redresser dans le premier point du procès-verbal de la réunion jointe du 17 septembre 2020, au lieu de 31,9 hectares, il y a lieu de lire 13,9 hectares de terrains à compenser. La commission décide de procéder à cette rectification ;
- fait savoir que la prochaine Conférence interparlementaire européenne de l'Espace (CIEE) aura lieu du 10 au 11 mai sous la présidence de la Norvège. La présente commission est appelée à désigner sa délégation, idéalement en respectant une représentation égale entre les représentants de la majorité et de la minorité parlementaire. L'orateur invite les intéressés à en informer par courriel jusqu'à la prochaine réunion le secrétaire-administrateur qui, le cas échéant, adressera un rappel à la commission.

Monsieur Laurent Mosar (CSV) intervient pour rappeler une récente décision de justice⁶ qui accorde aux députés le droit d'accès aux contrats et conventions conclus entre l'État et RTL Group. L'intervenant en conclut que cet arrêt accorde aux députés un accès à tous les *memorandum of understanding* (MoU). Il rappelle encore que dans le passé son groupe parlementaire a itérativement revendiqué un tel accès. Considérant que la majorité de ces MoU sont de la responsabilité de la présente commission, il se demande quelle procédure cette commission appliquera pour l'examen de ces MoU.

Suite à un bref échange de vues, la commission décide d'attendre le positionnement des instances décisionnelles de la Chambre des Députés pour voir quelle procédure sera recommandée pour la consultation de tels contrats confidentiels.

Luxembourg, le 12 mars 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Tun Loutsch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0842&qid=1615901675945>

⁶ Communiqué de la Cour administrative concernant la communication de contrats conclus en 2017 entre l'Etat et RTL Group à un député <https://justice.public.lu/fr/actualites/2021/01/communiqu%C3%A9-cour-administrative-communication-contrats-etat-rtl.html>