



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

Procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2022

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 et 30 juin 2022, de la réunion du 7 juillet 2022 et de la réunion jointe du 19 juillet 2022
2. 7796 Projet de loi portant modification du livre 4 du Code de la consommation
- Rapporteur : Madame Francine Closener

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 7479 Projet de loi relative à la concurrence et portant :
1° organisation de l'Autorité nationale de concurrence ;
2° modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
3° modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;
4° modification de la loi modifiée du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers ;
5° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
6° modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;
7° modification de la loi du 5 mars 2021 relative à certaines modalités de mise en œuvre du règlement (UE) n° 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne ;
8° modification de la loi du 1^{er} juin 2021 sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Divers (demandes de mise à l'ordre du jour)

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz, M. Carlo Weber, M. Serge Wilmes

M. Marc Ernsdorff, M. Luc Wilmes, du Ministère de l'Economie

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, M. Christophe Schumacher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, Mme Simone Beissel, M. Léon Gloden, M. Roy Reding
Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué
M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie
Mme Paulette Lenert, Ministre de la Protection des consommateurs

*

Présidence : Mme Francine Closener, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 et 30 juin 2022, de la réunion du 7 juillet 2022 et de la réunion jointe du 19 juillet 2022

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

**2. 7796 Projet de loi portant modification du livre 4 du Code de la consommation
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Madame le Président-Rapporteur explique que dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, rendu le 22 juillet 2022 déjà, le dispositif amendé ne suscite plus aucune observation.

Madame le Président-Rapporteur propose donc qu'elle procède à la rédaction de son projet de rapport, proposition qui rencontre l'assentiment de la commission.

3. 7479 Projet de loi relative à la concurrence et portant :
1° organisation de l'Autorité nationale de concurrence ;
2° modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
3° modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;
4° modification de la loi modifiée du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers ;
5° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;

6° modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;

7° modification de la loi du 5 mars 2021 relative à certaines modalités de mise en œuvre du règlement (UE) n° 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne ;

8° modification de la loi du 1^{er} juin 2021 sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Madame le Président signale que le Conseil d'Etat a rendu son deuxième avis complémentaire en date du 15 juillet 2022 et que l'amendement proposé des paragraphes 2 et 3 de l'article 3, paragraphes qui, dans des situations de crise, permettent la fixation des prix par voie de règlement grand-ducal, n'a pas permis à la Haute Corporation de lever son opposition formelle.

L'oratrice invite les représentants du Ministère de l'Economie à commenter ce dernier avis du Conseil d'Etat.

Les représentants du Ministère de l'Economie prient d'excuser l'absence de Monsieur le Ministre de l'Economie, sollicité par des réunions de travail préparant la Tripartite à venir.

Un des représentants du Ministère résume le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat. Excepté ledit article 3, l'avis est non problématique et devrait permettre à la commission de finaliser ses travaux.

Le représentant du Ministère souligne cependant que ce projet de loi transpose également la directive (UE) 2019/1 où une procédure d'infraction est en cours contre le Grand-Duché de Luxembourg pour non-transposition dans les délais de cette directive. L'avis motivé dans cette procédure devrait être rendu fin septembre. De surcroît, le projet de loi révolutionne le statut de l'actuel Conseil de la concurrence. L'ancienne « autorité administrative indépendante » devient un établissement public. Ce changement exige un grand nombre d'opérations administratives préparatoires. D'un point de vue organisationnel, la date idéale pour mettre en place un tel établissement serait le premier janvier de l'année à venir. C'est pourquoi le Ministère de l'Economie **propose désormais de scinder le projet de loi** en deux parties. Afin de pouvoir tenir ledit délai et d'arrêter la procédure d'infraction, la partie problématique de ce projet de loi, les dispositions de l'article 3 permettant de fixer des prix par voie de règlement grand-ducal, serait transférée dans un projet de loi n° 7479B. Les paragraphes 2 et 3 dudit article sont à reformuler intégralement. Le Conseil d'Etat n'ayant pas été en mesure de proposer un libellé alternatif, une nouvelle proposition a été élaborée par le Ministère de l'Economie et a été transmise hier aux membres de la commission.

Concernant le projet de loi n° 7479A, l'avis du Conseil d'Etat devrait pouvoir être rendu rapidement, permettre de rédiger le projet de rapport et de soumettre ce projet de loi au premier vote constitutionnel de la Chambre des Députés.

Débat :

Monsieur Guy Arendt signale que le fait même de scinder un projet de loi constitue un amendement à soumettre pour avis au Conseil d'Etat. L'intervenant exprime une certaine réticence par rapport à l'approche procédurale prônée, en s'interrogeant s'il ne serait pas quand même possible d'obtenir un troisième avis complémentaire dans un délai raisonnable sur l'ensemble du projet de loi sans le diviser, de sorte à pouvoir effectuer les amendements concernant la fixation des prix au sein même de l'article 3.

Le représentant du Ministère renvoie à la durée qu'a pris la publication du dernier avis complémentaire du Conseil d'Etat. Les paragraphes 2 et 3 dudit article seront intégralement reformulés. Il s'agit du seul article encore problématique. Une proposition de texte du Conseil d'Etat fait cependant défaut. De surcroît, ce dernier s'est montré très critique et exigeant concernant un tel dispositif interventionniste, d'où l'idée de lui présenter ce dispositif dans un projet de loi à part.

Monsieur Guy Arendt donne à considérer que le Conseil d'Etat pourrait également aviser négativement la scission elle-même ou ne pas l'aviser dans le temps escompté.

Le Secrétaire-administrateur précise que le Ministère de l'Economie ne souhaite plus prendre le risque que le projet de loi soit retardé en raison d'une quatrième lettre d'amendement qui pourrait s'imposer en raison du seul article 3. Le Conseil d'Etat saurait exprimer une nouvelle opposition formelle ou une proposition de texte concernant ces paragraphes que la commission ne saura pas accepter telle quelle. Ce risque n'existe pas pour le reste du projet de loi, si la commission se limite à faire siennes ces quelques propositions restantes.

Le représentant du Ministère ajoute qu'une scission pour une raison tout à fait similaire a été récemment décidée par la Commission de la Justice et renvoie au projet de loi n° 7533.

Conclusion :

Madame le Président retient que le projet de loi sera scindé, tel que proposé, dans deux parties.

Anciens paragraphes 2 et 3 de l'article 3 du projet de loi 7479 (nouveau projet de loi 7479B)

Rappelant qu'il s'agit de pouvoir réagir en urgence dans des situations de crise, le représentant du Ministère explique leur nouvelle proposition de texte.¹

Au préalable, l'orateur tient à souligner que le Conseil d'Etat note désormais « que les auteurs des amendements ont suffisamment précisé l'élément déclencheur de l'intervention du pouvoir réglementaire. ».

Le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle à ces deux paragraphes en raison de leur « caractère vague et imprécis » et parce que « l'absence d'encadrement des mesures envisagées » ne satisfait pas aux exigences à

¹ Jointe au présent procès-verbal.

respecter dans les matières réservées par la Constitution à la loi. Le Conseil d'Etat ne renvoie pas seulement à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, mais cite également un arrêt récent de la Cour constitutionnelle à ce sujet qui permet d'admettre que « les dispositions sous avis risquent d'être sanctionnées par la Cour constitutionnelle ».

La reformulation proposée ne vise donc pas les objectifs de l'intervention du pouvoir réglementaire ou les situations dans lesquelles le Gouvernement est autorisé à intervenir, mais dans quelles limites. Il s'agit donc de mieux encadrer ce pouvoir extraordinaire.

Partant, le Ministère de l'Economie propose trois nouveaux éléments comme bornes à ce pouvoir :

1. l'Autorité de concurrence devra d'office être consultée ;
2. le règlement grand-ducal devra respecter trois critères, inventoriés par le nouvel alinéa 2 du paragraphe 2 ;
3. la durée de validité du règlement grand-ducal respectif sera limitée à six mois.

La reformulation concerne également la terminologie employée.

En effet, le Conseil d'Etat demande à ce qu'il soit précisé dans quels secteurs économiques le Gouvernement entend ainsi intervenir. Or, il est, d'une part, impossible de savoir au préalable dans quels secteurs il pourrait être amené à intervenir dans le futur. Le terme « secteur » est, d'autre part, inadéquat et induit en erreur. Ce ne sera pas un secteur qui sera ainsi réglementé, mais bien le prix d'un produit ou d'un service déterminé. Ce terme impropre a donc été remplacé par la formulation « produits et services », bien plus adaptée dans ce contexte.

Débat:

Monsieur Sven Clement remercie les représentants du Ministère d'avoir fait parvenir leur proposition de texte aux députés au préalable de la présente réunion. Il dit très bien comprendre pourquoi le Gouvernement n'entend pas renoncer à cette faculté de fixer des prix par voie réglementaire, utile en situations de crise ou face à un dysfonctionnement manifeste de certains marchés. Le dispositif souligne désormais mieux le caractère extraordinaire et urgent d'une telle mesure. En plus, la limitation dans le temps d'un tel règlement d'urgence ne peut qu'être saluée. Toujours est-il que le commentaire joint ne concorde pas tout à fait avec le dispositif proposé. Le commentaire précise que le Gouvernement pourra, si nécessaire, **prolonger la mesure** prise, soit « en adoptant un nouveau règlement grand-ducal, ou bien déposer un projet de loi pour remédier à un dysfonctionnement structurel et permanent. ».

Monsieur Clement souligne que si la situation décrite par le commentaire proposé allait se présenter, le Gouvernement ne peut pas recourir une nouvelle fois à ce même procédé – par définition exceptionnel et destiné à permettre une réaction dans l'urgence. Dans ce cas, le Gouvernement devra déposer un projet de loi. Couler le dispositif réglementaire ainsi pris dans un projet de loi ne posera à ce moment plus aucune difficulté, mais permettra à la Chambre des

Députés, aux corporations et à la société civile d'introduire leurs observations ou propositions en fonction de l'expérience vécue. Après six mois, on ne peut plus parler d'une situation d'urgence. La situation que le dispositif projeté veut encadrer est comparable à l'état de crise prévu par la Constitution. L'orateur insiste à ce que tout au moins le commentaire de ce paragraphe soit corrigé dans ce sens.

Les représentants du Ministère concèdent qu'à ce sujet le commentaire est très permissif. Ils ne s'opposent pas à ce que la commission donne une interprétation plus restrictive concernant le renouvellement éventuel d'une telle mesure réglementaire.

Madame le Rapporteur Lydia Mutsch partage l'avis de Monsieur Clement. Elle s'interroge toutefois, compte tenu de la latitude de la formulation de « produits et services » et la complexité de bon nombre de secteurs et de modèles de tarification, **comment dans la pratique** le Ministère saura non seulement fixer un prix jugé adapté ou justifiable, mais surtout comment il saura vérifier le respect des marges ou prix fixés dans la pratique.

Les représentants du Ministère donnent à considérer que, le cas échéant, le prix sera fixé suite à une analyse en profondeur de la genèse et composition du prix d'un produit ou service qui est jugé problématique. Ils renvoient à l'exemple de la réglementation des prix de produits pharmaceutiques. Cette analyse pourra en effet, suivant le cas concret en question, être laborieuse. Ils rappellent que l'Autorité de concurrence sera d'office consultée. L'Autorité de concurrence dispose de l'expertise requise. Celle-ci réalise d'ores et déjà des analyses de marchés.

Conclusion :

Madame le Président note que la commission reformulera le commentaire dudit paragraphe dans le sens discuté.

Article 17

Un représentant du Ministère recommande de faire droit au deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat et de compléter l'article 17 d'un paragraphe « calquée sur l'article 22 de la loi précitée du 1^{er} août 2018. ». Il s'agit de tenir également compte du cas de figure d'un conseiller issu du secteur privé.

La commission marque son accord à insérer un tel paragraphe 6 nouveau.

Article 56, paragraphe 3

Quoique sans observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire, un représentant du Ministère propose de corriger une erreur de transposition au niveau du paragraphe 3 de l'article 56.

La directive recourt correctement au pluriel lorsqu'elle se réfère aux « demandes sommaires », mais dans le contexte du présent article, il y a lieu

d'employer le singulier et d'écrire « de ladite demande » et non « desdites demandes ».

La commission marque son accord à cette reformulation d'ordre purement rédactionnel.

Article 87

Un représentant du Ministère signale que la disposition d'entrée en vigueur est également à amender. La date est à fixer au 1^{er} janvier 2023.

La commission marque son accord à cet amendement.

4. Divers (demandes de mise à l'ordre du jour)

Monsieur Laurent Mosar exprime le souhait que Monsieur le Ministre de l'Economie informe la commission lors d'une prochaine réunion sur l'état d'avancement des dossiers « **Liberty Steel** » et « **Google** ».

Luxembourg, le 20 septembre 2022

Annexe :

- Document de travail du Ministère de l'Economie concernant l'article 3 du projet de loi n° 7479, 2 pages.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Nouvelle proposition:

(2) Après consultation de l'Autorité de concurrence, des mesures peuvent être prises par règlement grand-ducal dans les cas suivants en vue d'éviter des fluctuations excessives des prix et d'assurer leur stabilité à un niveau de référence :

- 1° lorsque le jeu de la concurrence s'avère insuffisant en vue d'assurer ou de favoriser une diversité concurrentielle des prix, marges, tarifs, commissions ou autres modes de rémunération pratiqués pour des produits ou services déterminés en raison, soit de la structure, de l'organisation ou encore du fonctionnement du marché, soit d'une impossibilité pour la clientèle ou les opérateurs concernés de bénéficier des avantages du marché ;
- 2° lorsqu'un dysfonctionnement conjoncturel du marché consécutif à une situation de crise, à des circonstances exceptionnelles ou à une situation manifestement anormale du marché, ayant pour conséquence la formation de prix erratiques pour des produits ou services déterminés, ou leur établissement à un niveau excessif ou déficient.

Ces règlements grand-ducaux :

- 1° poursuivent un objectif d'intérêt général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt général ;
- 2° mettent en place des instruments tels que des barèmes, des variables, des modes de calculs, des paramètres, des tarifs et, au besoin, peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens, produits ou services concernés qui sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables ;
- 3° garantissent aux prestataires de service établis dans l'Union européenne un accès non-discriminatoire aux clients.

Ces règlements grand-ducaux précisent la durée de validité des mesures prises. En aucun cas, la durée de ces règlements grand-ducaux ne peut excéder six mois.

(3) Est puni d'une amende de 251 à 50 000 euros quiconque vend, propose à la vente ou promeut des biens, produits ou services à des prix en violation des règlements grand-ducaux pris en application du paragraphe 2.

L'amende s'élève à un montant compris entre 251 et 2 500 euros lorsqu'un écart de prix inférieur à 5 pour cent par rapport au prix fixé par règlement grand-ducal est constaté.

L'amende s'élève à un montant compris entre 2 501 et 10 000 euros lorsqu'un écart de prix compris entre 5 et 15 pour cent par rapport au prix fixé par règlement grand-ducal est constaté.

L'amende s'élève à un montant compris entre 10 001 et 50 000 euros lorsqu'un écart de prix de plus de 15 pour cent par rapport au prix fixé par règlement grand-ducal est constaté.

Commentaire :

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2022, le Conseil d'Etat indique qu'il se trouve actuellement dans l'impossibilité de proposer une rédaction qui satisferait au requis constitutionnel, au regard de la multitude des hypothèses envisageables, résultant du caractère général des paragraphes 2 et 3 de l'article 3 du projet de loi, qui sont susceptibles d'affecter de manière transversale tous les secteurs de l'économie. Le Conseil d'Etat demande encore à ce que ces dispositions précisent les secteurs économiques concernés, ainsi que les instruments que le pouvoir réglementaire pourrait être amené à mettre en œuvre dans ces secteurs.

Or, il est impossible au gouvernement de prévoir dans quel(s) secteur(s) il devrait intervenir en cas de crise. La nature même des dispositions en question se doit de rester horizontale afin de permettre au gouvernement de réagir de manière effective et rapide dans des situations d'urgence. Le gouvernement estime qu'il est absolument nécessaire de maintenir un tel outil pouvant servir de filet de sécurité face à des situations extraordinaires et imprévisibles, tels la pandémie du Covid-19 ou encore la guerre en Ukraine, susceptibles de produire des effets importants sur la disponibilité et le niveau des prix de certains biens ou services, ou de réagir rapidement par rapport au dysfonctionnement manifeste de certains marchés. Afin d'apporter les garanties nécessaires requises par le Conseil d'Etat, le gouvernement propose deux modifications substantielles.

Premièrement, vu l'impossibilité de déterminer au préalable tous les secteurs, produits ou services potentiellement concernés par ce type de mesure, il est proposé que ces règlements grand-ducaux doivent être pris après consultation de l'Autorité de concurrence. Une telle approche s'inspire notamment de l'article L410-2 du Code de commerce français qui prévoit un mécanisme de contrôle similaire.

Deuxièmement, afin de souligner le critère exceptionnel et temporaire des mesures prises par règlement grand-ducal, il est proposé de limiter leur validité à six mois au maximum. Lorsqu'il s'avère que la mesure nécessiterait d'être prolongée au-delà de la durée de validité de six mois, le gouvernement devra soit prolonger la mesure en adoptant un nouveau règlement grand-ducal, ou bien déposer un projet de loi pour remédier à un dysfonctionnement structurel et permanent.

Par souci de conformité avec le droit de l'Union européenne, ces interventions publiques dans les prix doivent avoir pour objectif une raison impérieuse d'intérêt général, comme notamment la protection des objectifs de : santé publique, maintien de l'ordre social, protection des destinataires de services, la protection des consommateurs, préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la lutte contre la concurrence déloyale.

Ces interventions doivent ainsi répondre aux principes suivants :

- a) la non-discrimination: l'exigence ne peut être directement ou indirectement discriminatoire en raison de la nationalité ou, dans le cas de personnes morales, en raison de l'État membre dans lequel elles sont établies;
- b) la nécessité: l'exigence doit être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général ;
- c) la proportionnalité: l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.