



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

TO/PR

Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

Procès-verbal de la réunion du 14 octobre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 15 et 22 septembre 2010
2. 6135 Projet de loi établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie et modifiant la loi du 19 décembre 2008 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 29 juin 2010
3. 5816 Projet de loi relative à la concurrence et abrogeant la loi modifiée du 17 mai 2004 relative à la concurrence
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat du 16 juillet 2010

*

Présents : M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Jacques-Yves Henckes, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Claude Meisch, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Marc Spautz, M. Robert Weber

M. Richard Berg, M. Pierre Rauchs, M. Luc Wilmes, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

M. Timon Oesch, Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Félix Eischen, Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Henri Kox, membre doyen de la Commission, M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 15 et 22 septembre 2010

Les projets de procès-verbaux sous objet sont approuvés.

2. 6135 Projet de loi établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie et modifiant la loi du 19 décembre 2008 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie

- Désignation d'un Rapporteur

M. Claude Haagen est désigné Rapporteur.

- Présentation du projet de loi

M. le Rapporteur présente le projet de loi 6135 en résumant son exposé des motifs.

L'orateur souligne comme fondé le souhait du Conseil d'Etat et de la Chambre des Métiers de prévoir la publication d'un texte consolidé. Il s'agit d'assurer une meilleure lisibilité de la loi modifiée et de garantir sa bonne application.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 29 juin 2010

M. le Rapporteur évoque les observations du Conseil d'Etat et souhaite que l'expert gouvernemental prenne position.

Quant au **point 7°** de l'article unique qui se propose d'introduire le terme « notamment » au paragraphe (2) de l'article 3 de la loi à modifier, l'expert ministériel propose de renoncer à l'ajout de ce mot. Le Conseil d'Etat critique qu'il « s'agit en fait d'une extension des missions de l'Institut », énumérées à cet endroit. Il s'oppose à cette façon de procéder et indique deux alternatives, sans énoncer des propositions de texte, pour parvenir à cette extension des compétences.

Le représentant ministériel explique que l'intention des auteurs n'était point d'élargir les compétences de l'Institut dit « llnas », mais de tenir compte du fait que les actions que peuvent exécuter les officiers de police judiciaire ne se limitent pas aux missions prévues dans la loi à modifier du 19 décembre 2008 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie¹, mais comprennent également les actions prévues dans la loi du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services².

L'orateur donne à considérer que la loi du 20 mai 2008 relative à la création de l'lnas reste muette en ce qui concerne le domaine de l'écoconception. Le cadre concernant la fixation d'exigences en matière d'écoconception ne fut créé que par ladite loi du 19 décembre 2008.

¹ Dossier parlementaire n°5725

² Dossier parlementaire n°5516

La Commission fait sienne la proposition de l'expert ministériel. Le point 7° de l'article unique sera supprimé.

Quant au **point 11°** et la critique du Conseil d'Etat « qu'à défaut de mesures d'exécution, l'article 14*bis* restera lettre morte », le représentant ministériel confirme la pertinence de cette observation. L'orateur donne cependant à considérer que le Gouvernement projette de réformer la loi du 20 mai 2008 relative à la création de l'Inas. Dans ce contexte, tout le volet répressif sera passé en revue et reformé.

Le représentant ministériel ajoute que la demande du Conseil d'Etat de remplacer à l'**article 13** de la loi à modifier la référence à la directive 2005/32/CE par celle à la directive 2009/125/CE est justifiée. La Commission marque son accord à adapter la loi à modifier du 19 décembre 2008 sur ce point supplémentaire.

Un intervenant tient à souligner l'importance de ce projet de loi d'un point de vue environnemental. Il exprime le souhait que M. le Rapporteur approfondisse cet aspect dans son rapport oral. En comparaison à d'autres Etats membres de l'Union européenne, le Luxembourg aurait encore un effort conséquent à réaliser dans ce domaine.

3. 5816 Projet de loi relative à la concurrence et abrogeant la loi modifiée du 17 mai 2004 relative à la concurrence

- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat du 16 juillet 2010

Il est rappelé qu'une prise de position du Ministère par rapport à l'avis du Conseil d'Etat vient d'être transmise à la Commission.

Le représentant du Ministère précise que, sous réserve de quelques adaptations rédactionnelles, ce document est destiné à être publié en tant que document parlementaire. Une version définitive, accompagnée d'une lettre signée par M. le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur sera adressée sous peu à la Commission.

La Commission marque son accord à joindre ladite pièce au dossier parlementaire.

(M. le Président reprend la présidence.)

M. le Rapporteur rappelle que, lors de sa dernière réunion, la Commission a entamé l'examen des oppositions formelles du Conseil d'Etat et qu'il souhaite poursuivre cet examen et décider des réponses respectives de la Commission. Partant, il souhaite des précisions de la part des représentants de l'exécutif quant à la volonté gouvernementale en ce qui concerne la fixation des prix des produits pharmaceutiques, prévue à l'

article 2, paragraphe (5)

et objet de la première opposition formelle.

Il est précisé que le projet de loi cité lors de la dernière réunion vient d'être déposé³ et prévoit en son article 1^{er}, point 12°, l'insertion d'un nouvel article 22ter dans le Code de la Sécurité sociale. Cet article est libellé comme suit :

³ Projet de loi n°6196 portant réforme du système de soins de santé et modifiant: 1. le Code de la Sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers, déposé le 6 octobre 2010.

« Art. 22ter. Par dérogation à l'article 2, alinéa 5 de la loi modifiée du 17 novembre 2004 relative à la concurrence, les décisions relatives à la fixation des prix des médicaments à usage humain sont prises par le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale.

Les critères, les conditions et la procédure se rapportant à cette fixation sont déterminés par règlement grand-ducal. »

Par conséquent, le paragraphe (5) de l'article 2, sujet d'une opposition formelle, n'a plus de raison d'être.

Le risque d'un vide juridique en ce qui concerne la fixation des prix des produits pharmaceutiques étant évoqué, le représentant ministériel informe que l'entrée en vigueur projetée par le projet de loi 6196 est le janvier de l'année prochaine, tandis que le projet de loi 5816 amendé prévoit une période transitoire à son entrée en vigueur d'au moins trois mois (« premier jour du quatrième mois suivant sa publication »), de sorte que ce problème ne devrait pas se poser.

Partant, la Commission marque son accord à amender l'article 2 dans ledit sens.

Article 7, paragraphe (3), articles 25, paragraphe (2) et 26, paragraphe (4), alinéa 2

L'opposition formelle « conditionnelle » exprimée à l'encontre du règlement intérieur à établir par le Conseil de la concurrence suscite des interrogations. Comment apprécier si ce futur règlement « établit ou restreint des droits des personnes concernées par la présente loi » ?

Il est rappelé que déjà actuellement la loi modifiée du 17 mai 2004 prévoit en son article 6, paragraphe (5), en termes identiques, l'établissement d'un règlement intérieur.

Le représentant du Ministère confirme comme pratique administrative courante l'élaboration de pareils règlements. Ainsi sont cités : la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR), le Commissariat aux Assurances, la Cour constitutionnelle, le Conseil supérieur des finances communales.

L'intérêt se focalise sur la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier. En effet, à plusieurs reprises ce texte légal renvoie à un règlement intérieur, p.ex. à l'endroit de l'article 8, paragraphe (3) : « Le conseil se dotera d'un règlement d'ordre intérieur à prendre à la majorité de 5/7 de ses membres. » L'article 5, point d) ou bien l'article 12 sont également cités. Le règlement d'ordre intérieur dont s'est dotée la CSSF est consultable sur son site internet public.

Il est également renvoyé aux circulaires de la CSSF accessibles publiquement via son site internet. Ces circulaires iraient jusqu'à interpréter des textes légaux et auraient donc une portée toute autre que le règlement prévu par le projet de loi sous examen.

Le point 3 de l'article 9 de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances est cité : « Le conseil se dotera d'un règlement d'ordre intérieur à prendre à la majorité de ses membres. Il doit être approuvé par le Gouvernement en conseil. » L'expert ministériel enchaîne en citant les articles afférents des lois de base des autres autorités évoquées ci-avant.

Cette même opposition formelle reviendra ultérieurement à deux reprises (article 25, paragraphe (2) et article 26, paragraphe (4), alinéa 2). A ces endroits, il est renvoyé au règlement interne en ce qui concerne la précision de la procédure interne à suivre en matière

de communication des griefs, d'accès au dossier et d'audition des parties, de manière à garantir la confidentialité qui s'impose en la matière.

Le représentant du Ministère rappelle que cette façon de procéder est déjà actuellement d'application et renvoie aux lignes directrices publiquement accessibles via le site internet du Conseil de la concurrence et de l'Inspection de la concurrence (document PDF) et communiquées aux entreprises lors de demandes de renseignement.

L'orateur souligne qu'il ne s'agit point de restreindre les droits des personnes concernées par la loi, mais de détailler au préalable et de manière transparente la procédure telle qu'elle sera concrètement appliquée. Cette façon de procéder donne en fait des garanties supplémentaires aux entreprises. Le règlement interne devra se conformer aux principes arrêtés par la loi. Le cas échéant, le juge annulerait la mesure d'enquête prise sur base d'un pareil règlement illégal.

La Commission note qu'elle partage l'avis du Conseil d'Etat en ce qu'un règlement interne du Conseil ne saurait restreindre les droits des parties concernées. Ces règlements doivent, au contraire, viser à procurer, en toute transparence, des garanties supplémentaires aux entreprises concernées en détaillant le déroulement pratique de la procédure qui sera d'application pour le traitement concret des affaires.

Il est par ailleurs souligné qu'il importe surtout, d'une part, que ces « règles du jeu » soient connues au préalable et ne soient pas changées en cours de route ou au gré des affaires et que, d'autre part, elles soient publiques.

Le compromis esquissé, d'adopter ce règlement interne sous forme de règlement grand-ducal, est critiqué comme procédure lourde et contraire au concept d'une autorité administrative indépendante.

La Commission maintient son texte, tout en décidant d'expliquer, dans sa lettre d'amendements, cette volonté d'outrepasser ces oppositions formelles.

Article 9, paragraphe (3)

Deux oppositions formelles visent le paragraphe (3) de l'article 9.

Le Conseil d'Etat insiste, d'une part, si la Commission maintenait la possibilité d'étendre le statut d'officier de police judiciaire (ci-après « OPJ ») à tous les fonctionnaires désignés, « que les fonctionnaires susceptibles d'être assermentés comme officiers de police judiciaire soient désignés par référence à leurs fonctions et grades dans la hiérarchie interne de l'administration de laquelle ils relèvent et qu'ils justifient une qualification professionnelle à la hauteur de leur tâche qu'ils auront acquise grâce à une formation spéciale. Si le principe de cette formation doit être prévu dans la loi formelle (cf. art. 23 de la Constitution), les modalités d'organisation de cette formation pourront être reléguées à un règlement grand-ducal » et propose un libellé alternatif.

D'autre part, la Haute Corporation s'oppose formellement, au regard de l'article 97 de la Constitution, à ce que les fonctionnaires affectés temporairement « d'autres services étatiques ou engagés auprès d'autres administrations ministérielles (...) pourront obtenir ce statut (...), sauf à les désigner par référence à leurs fonctions et grades dans la hiérarchie interne de leurs services et administrations respectives. »

Au nom du Gouvernement, le représentant du Ministère s'oppose à l'idée d'introduire, par le biais d'un amendement au projet de loi sous examen, une nouvelle catégorie d'OPJ. Pareille

façon de procéder nuirait à la cohérence du statut de ces agents publics. Travaillant au Conseil de la concurrence, ces agents devraient avoir une connaissance approfondie de la législation sur la concurrence, de sorte qu'une formation spécifique en ce domaine semble superflue. L'orateur rappelle la nécessité, lors d'une perquisition simultanée à plusieurs endroits dans une même affaire, de pouvoir recourir temporairement à des OPJ supplémentaires d'autres administrations publiques ou services étatiques pour mener à bien une pareille action.

Tout en jugeant compréhensible l'opposition du Gouvernement à la proposition de texte du Conseil d'Etat, M. le Président considère l'argumentation du Conseil d'Etat comme pertinente, tout au moins en parties, notamment en ce qu'elle renvoie aux dispositions du Code d'instruction criminelle que ces OPJ sont obligés de respecter dans leur fonction. Une formation professionnelle spécifique concernant cet aspect serait hautement recommandable. L'orateur renvoie aux discussions afférentes lors de la précédente législature.⁴ Il serait utile que le Gouvernement se décide à mettre en place une solution transversale réglant une fois pour toutes la question de la formation spécifique dont devraient bénéficier ces OPJ qui ne sont pas membres des corps spécialement constitués pour assurer les fonctions de police judiciaire.

La Commission clôt la discussion qui s'ensuit en décidant d'inviter le Gouvernement (motion) à élaborer un projet de loi qui règle de manière transversale la problématique de la formation professionnelle desdits agents OPJ.

Article 10, alinéa 1

Le Conseil d'Etat s'oppose au pouvoir d'autosaisine accordé au Conseil de la concurrence.

M. le Rapporteur remarque que la Haute Corporation ne précise pas qu'il s'agit d'une opposition « formelle ». L'orateur rappelle que ce point fut déjà discuté en commission. La Commission était convaincue de la nécessité de ce pouvoir d'autosaisine, qui se limite actuellement à l'Inspection de la concurrence. Cette saisine d'office est indispensable afin de garantir un fonctionnement efficace d'une autorité de la concurrence.

Deux membres de la Commission tiennent à confirmer ledit rappel. L'un estime que cette opposition du Conseil d'Etat provient du postulat de base de ce dernier que le Conseil de la concurrence est une administration sous tutelle du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur. Seulement dans ce cas de figure, l'opposition de la Haute Corporation serait pertinente. Il faudrait donc préciser et souligner dans la lettre d'amendements et dans le rapport de la Commission qu'il s'agit d'une autorité administrative indépendante. L'autre membre ajoute un exemple concret du fonctionnement dans la pratique actuelle de cette saisine.

Article 16, paragraphe (3), alinéa 3

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au troisième alinéa du paragraphe (3) de l'article 16 qui proposerait « d'enlever au juge judiciaire tout pouvoir d'appréciation de la légalité et de la justification de la mesure d'enquête. ».

⁴ Il s'agit notamment des projets de loi n°5516 et n°5699. Lors de ces débats, la Commission avait exigé qu'un relevé soit dressé du nombre d'agents publics ayant, au fil du temps, reçu la qualité d'OPJ et, lors de la création de l'Institut « Inas », qu'un « guide destiné aux officiers de police judiciaire et des formations nécessaires pour garantir une bonne exécution de la loi sous rubrique devraient en tout cas être réalisés par le futur Institut. » (commentaire de l'article 14 par la Commission).

Le représentant ministériel tient à rappeler que ce paragraphe traite de deux actions différentes : de la mesure de perquisition et de l'enquête elle-même.

La mesure d'enquête représente une mesure administrative, décidée par le Conseil, respectivement le Conseiller désigné, dont seul le juge administratif peut contrôler la légalité et la justification.

La mesure de perquisition et de saisie, par contre, relève du contrôle du juge judiciaire, gardien des libertés individuelles. Il s'agit d'un recours à la force qui doit être autorisé par le Président du tribunal d'arrondissement compétent. Ce juge vérifie la justification et la proportionnalité du recours à la force sollicitée.

Le paragraphe (3) ne fait que traduire cette réalité. L'intervention du juge judiciaire à cet endroit résulte par ailleurs d'une observation afférente exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis relatif au projet de loi n°5229 relative à la concurrence :

Le juge judiciaire devra vérifier la demande du rapporteur au vu des éléments qui lui sont soumis par lui. Ainsi toutes les garanties d'impartialité sont données.

La compétence du juge judiciaire devra cependant se limiter à la seule procédure de perquisition et de saisie de documents qu'il pourra même contrôler sur place. Le fond de l'affaire devra lui échapper, afin de ne pas courir le risque que les juridictions des deux ordres soient appelées à se prononcer sur le même problème.⁵

Face à cette citation, la position défendue actuellement par le Conseil d'Etat étonne.

Afin d'exclure des interprétations erronées, il est proposé de préciser au deuxième alinéa que c'est le juge « judiciaire » qui « doit vérifier que la mesure de perquisition et de saisie est justifiée et proportionnée au but recherché » ou bien de reprendre la proposition de texte exprimée par le Conseil d'Etat pour cet alinéa.

Le problème troisième alinéa, par contre, constituant une disposition plutôt interprétative des dispositions précédentes, pourrait, à la limite, être supprimé.

Un intervenant met en garde devant le risque d'introduire une nouvelle formulation des pouvoirs de contrôle du juge judiciaire en matière de mesures de perquisition et de saisie. Il recommande de vérifier les deux formulations en question et de reprendre celle qui est conforme au libellé correspondant du Code de procédure civile ou pénale. Dans le présent cas de figure, la distinction entre ordre administratif et ordre judiciaire serait par contre à maintenir.

Certains estiment que l'emploi des expressions « mesure d'enquête » et « mesure de perquisition et de saisie » dans un même paragraphe porte à confusion. La proposition du Conseil d'Etat se limite par contre à la seule mesure de perquisition et de saisie.

Ladite vérification faite, la Commission tranchera sur le sort de ce paragraphe lors de sa prochaine réunion.

*

La réunion se termine prématurément en raison d'une alarme d'incendie.

Luxembourg, le 18 octobre 2010

⁵ Doc. parl. n° 5229/05, p.4

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Alex Bodry