

N° 5683⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 17 mai 2004
relative à la concurrence**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DE L'ENERGIE,
DES POSTES ET DES SPORTS**

(10.1.2008)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président; M. Jos SCHEUER, Rapporteur; MM. Eugène Berger, John CASTEGNARO, Mme Colette FLESCHE, M. Jacques-Yves HENCKES, Mme Françoise HETTO-GAASCH, MM. Henri KOX, Marcel SAUBER, Marco SCHANK et Marc SPAUTZ, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi portant modification de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence a été déposé à la Chambre des Députés le 14 février 2007 par Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur. Le texte du projet de loi a été accompagné d'un exposé des motifs.

L'avis de la Chambre des Métiers est intervenu le 27 mars 2007, celui du Conseil d'Etat le 8 mai 2007 et celui de la Chambre de Commerce le 15 juin 2007.

Au cours de sa réunion du 11 octobre 2007, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports a désigné Monsieur Jos Scheuer rapporteur du projet de loi sous rubrique. Au cours de cette même réunion, la Commission a procédé à l'analyse du projet de loi et des avis susmentionnés.

Le 6 décembre 2007 la Commission a repris l'examen du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil de la concurrence, intervenu le 15 novembre 2007 suite à une demande afférente de Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur.¹

La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 10 janvier 2008.

*

II. LA BASE LEGALE DE LA LIBERTE DES PRIX

L'article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence établit le principe de la liberté des prix dans son premier alinéa. Les quatre alinéas subséquents prévoient des exceptions à ce principe.

L'alinéa 2 autorise le pouvoir exécutif à prendre des règlements grand-ducaux de fixation de prix ou de marges chaque fois que la concurrence au niveau des prix sur un marché déterminé est insuffisante pour des raisons structurelles ou d'incapacité pour le consommateur de bénéficier des avantages du marché ou encore en raison de dispositions législatives qui empêchent le jeu normal de la concurrence.

¹ Avis No 2007-AV-02 du Conseil de la concurrence du 15 novembre 2007 relatif à une demande d'avis de Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur concernant l'application de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence au marché des services de taxis.

[http://www.concurrence.public.lu/publications/rapports/avis_022007_duconseil.pdf].

Le troisième alinéa autorise également le recours à des règlements grand-ducaux, limités dans le temps cette fois-ci, pour arrêter des mesures visant à endiguer un dérapage des prix pour des raisons conjoncturelles.

Le quatrième alinéa permet la conclusion de contrats de programme entre le ministre ayant l'Economie dans ses attributions et les entreprises du secteur pétrolier. Alternativement, des prix maxima peuvent être fixés par règlement grand-ducal.

Enfin, des prix maxima peuvent aussi être fixés par un règlement grand-ducal pour les produits pharmaceutiques et les courses de taxi.

*

III. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 2 DE LA LOI

A l'exception du secteur des entreprises de taxis, le régime établi par l'actuel article 2 de la loi fonctionne sans difficultés dans les autres secteurs ainsi réglementés.

L'interprétation de deux alinéas dudit article est à l'origine des problèmes d'application rencontrés dans le secteur des taxis.

Il s'agit d'une part de l'alinéa 5 qui permet aux entreprises de taxis qui ne respectent pas les tarifs maxima de conclure que le règlement du 9 juillet 2004 est illégal du fait que le ministre compétent n'a pas cherché à conclure avec le secteur un contrat de programme comme il l'a fait avec le secteur pétrolier.

D'autre part, le dernier alinéa de l'article 2 ne prévoit pas de façon explicite une sanction pour les auteurs d'une infraction aux règlements pris en application de l'alinéa 5 de l'article 2, alinéa qui a trait aux courses de taxi.

Les entreprises qui ne respectent pas le règlement du 9 juillet 2004 argumentent que, même en cas de légalité de ce texte par eux contestée, la violation de ce règlement ne pourra entraîner des suites pénales.

Dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet gouvernemental, le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur conteste ces interprétations. Toujours est-il que le Parquet a refusé la poursuite des infractions au règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 pris en vertu de la base légale actuelle. En reformulant les deux alinéas en cause, le Gouvernement entend exclure à l'avenir toute interprétation allant à l'encontre de l'esprit de la loi.

*

IV. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi apporte une modification à l'endroit de l'article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence, ci-après désignée par „la loi“.

Cette modification répond aux difficultés de faire respecter le règlement grand-ducal fixant des prix maxima pour courses de taxi.

En effet, malgré l'adoption dudit règlement grand-ducal en date du 9 juillet 2004 pris en application de l'article 2 de la loi, il existe des entreprises de taxis qui ne respectent pas les prix maxima fixés, alors que d'autres se conforment aux dispositions réglementaires en question, situation qui fausse la concurrence sur le marché en cause. Les agents de la surveillance du marché ont certes dressé procès-verbal contre les entreprises fautives, mais le Parquet n'a pas lancé de poursuites.

Partant, les entreprises de taxis et les consommateurs sont confrontés à un sérieux problème d'insécurité juridique.

Le projet de loi supprime au 5e alinéa de l'article 2 toute référence aux courses de taxi, de sorte que seuls les secteurs pétrolier et pharmaceutique demeureront à l'avenir expressément soustraits à la liberté des prix.

En effet, l'Etat doit garantir l'accès de tous aux produits pharmaceutiques et cela à un niveau de prix abordable pour tous les citoyens. Il en est de même des produits pétroliers, secteur où la politique fiscale n'est pas étrangère à la tutelle qu'exercent les pouvoirs politiques sur le niveau des prix. En éliminant le marché des taxis des secteurs expressément énumérés dans le corps de la loi-même comme

faisant exception, on aboutira au rétablissement d'une plus grande cohérence en matière de politique des prix dont la logique est construite telle que la liberté des prix constitue la règle générale.

En procédant de la sorte, le Gouvernement entend jeter également la base d'une libéralisation des prix ultérieure, à condition que cette libéralisation soit précédée par une libéralisation des conditions réglementaires du secteur.

Par la promulgation de cette loi, le secteur des taxis n'en sera pas pour autant soumis à la libre concurrence sans se voir imposer la fixation de prix maxima.

Il n'y a pourtant pas de raisons impérieuses de politique sectorielle qui justifieraient une exception expresse du secteur des taxis à la liberté des prix, exception ancrée dans une loi.

La loi de 2004 ne prévoit en effet que deux exceptions, énumérées aux alinéas 2 et 3 de l'article 2, exceptions qui permettent à l'Etat de réglementer les prix et dont la deuxième est susceptible de s'appliquer au secteur des taxis.

Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi prévoit qu'un règlement grand-ducal peut fixer sous certaines conditions les prix dans des secteurs déterminés:

„Toutefois, lorsque la concurrence par les prix est insuffisante dans des secteurs déterminés en raison, soit de la structure du marché, soit d'une impossibilité pour la clientèle de bénéficier des avantages du marché, soit de dispositions législatives, des règlements grand-ducaux peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens, produits ou services concernés.“

Afin de savoir si cette exception est applicable actuellement au secteur des taxis, le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur a sollicité l'avis du Conseil de la concurrence, instance compétente pour analyser le marché sous l'angle de la situation concurrentielle.

En résumé, le projet de loi tend à éradiquer toute ambiguïté quant à la légalité d'un règlement grand-ducal qui fixe des prix maxima pour les courses en taxi. Suite à la réforme légale sous objet, un règlement en ce sens pourra être pris en vertu de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence.

*

V. LES AVIS

V.1) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis émis le 27 mars 2007, la Chambre des Métiers dit avoir „du mal à suivre le raisonnement des auteurs du projet de loi à base de leur tentative de clarification“.

Selon cette chambre professionnelle, „la situation concurrentielle existant actuellement dans le secteur des taxis n'est pas de nature à remplir les conditions très strictes posées à l'alinéa 2 de l'article 2 de la Loi, pour justifier la prise d'un règlement grand-ducal fixant des prix maxima“.

Partant, la Chambre des Métiers doute de la justification d'une „fixation des prix par le pouvoir politique“ et invite le Gouvernement „à reconsidérer sa position et à consacrer enfin la libéralisation des prix également pour les courses de taxi“.

Toutefois, si le pouvoir politique entendait maintenir le principe de la fixation de prix maxima pour ce secteur, la Chambre des Métiers plaiderait pour une „adaptation sérieuse des prix maxima, et que le pouvoir du Gouvernement d'intervenir soit circonscrit de manière stricte (obligation de se livrer préalablement à une analyse des coûts réels, limitation des prix imposés aux seuls cas où le client est contraint de prendre le taxi tête de file, ...), de manière à éviter des fixations de prix sans rapport avec les coûts réels ou dans des circonstances où le client est libre de recourir aux services d'un concurrent. (...) Maintenir les prix bas fixés en 2004 risquerait de favoriser encore davantage le recours à des pratiques non conformes à la législation (travail au noir, paiements en dessous du salaire prévu par la convention collective, arriérées de cotisations sociales, ...), ce qui n'est pas de nature à favoriser une concurrence saine et loyale dans un secteur très difficile“.

La Chambre des Métiers ne pourrait se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis.

V.2) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis émis le 15 juin 2007, la Chambre de Commerce doute „sérieusement de la légalité du règlement grand-ducal dont l'objet est de fixer les tarifs maxima des courses de taxi“ et rappelle sa

position exprimée dans un avis commun avec la Chambre des Métiers „publié au document parlementaire No 5229/02 sur le projet de loi relative à la concurrence devenu la loi du 17 mai 2004 sur la concurrence que le projet de loi sous avis entend modifier. En employant les mêmes termes la Chambre de Commerce demande ainsi „*formellement la libéralisation des prix de taxi et donc l’abrogation du règlement grand-ducal fixant les prix maxima des prix de taxi. Les entreprises de taxis pourront alors effectuer une politique des prix en considération des évolutions économique et sociale sur le terrain et ne seront plus tributaires des décisions du pouvoir en la matière*“.

Une réforme de la réglementation des taxis doit nécessairement, selon la Chambre de Commerce, accompagner cette libéralisation des prix.

Ce n’est qu’en ordre subsidiaire que la Chambre de Commerce demande que „la fixation des prix maxima des courses de taxi par règlement grand-ducal soit limitée aux seules courses de taxi en partance de l’Aéroport de Luxembourg et que la fixation des prix par le libre jeu de la concurrence soit par ailleurs la règle“.

La Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi que sous réserve de la prise en compte des remarques émises dans son avis.

V.3) Avis du Conseil d’Etat

Dans son avis émis le 8 mai 2007, le Conseil d’Etat approuve la modification proposée. En ce qui concerne le refus du Parquet de poursuivre les infractions au règlement en question, la Haute Corporation remarque qu’elle „ne peut admettre que, par les cinq premiers mots de l’alinéa 5 ainsi que par la position de la disposition relative à la possibilité de fixation des prix tant pour les produits pharmaceutiques que pour ceux des courses de taxi, la poursuite est refusée. Il pourrait en effet être argumenté que les cinq premiers mots relient la possibilité de fixer les prix des produits pharmaceutiques et des courses de taxi à la possibilité pour le ministre de conclure des contrats de programme avec des entreprises du secteur“.

Le Conseil d’Etat souligne toutefois que „les règlements grand-ducaux pris sur base de l’alinéa 2 n’échappent pas au contrôle juridictionnel, car ils devront toujours suffire aux conditions fixées par cet alinéa“.

Dans son examen des articles, le Conseil d’Etat n’énonce qu’une proposition de modification d’ordre purement rédactionnel.

V.4) Avis du Conseil de la concurrence

Par courrier du 19 septembre 2007, le Ministre de l’Economie et du Commerce extérieur avait sollicité l’avis du Conseil de la concurrence relatif à un projet de règlement grand-ducal portant fixation des prix des courses de taxi qui serait à adopter à la suite de la modification de l’article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence pour tenir compte du nouveau cadre législatif qui serait créé par suite de cette modification. La demande d’avis portait plus spécialement sur la question de savoir si la clientèle des taxis est à considérer comme clientèle captive qui ne pourrait pas à ce titre bénéficier des avantages du marché, ce qui justifierait alors une fixation de prix sur base de l’article 2, alinéa 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence.

Le Conseil de la concurrence a émis cet avis en date du 15 novembre 2007.

Après avoir procédé à une analyse combinée de l’arsenal législatif et réglementaire applicable au marché des services de taxis, le Conseil de la concurrence arrive à la conclusion que le dispositif légal en place ne permet pas l’exercice du libre jeu de la concurrence, pour cinq raisons, à savoir:

- la limitation du nombre de concurrents: il s’avère que tous les règlements communaux pris en exécution de l’article 3, alinéa 1er de la loi du 18 mars 1997 portant réglementation des services de taxis dont le Conseil de la concurrence a pu prendre connaissance prévoient une limitation du nombre d’autorisations pouvant être délivrées par les autorités compétentes;
- la limitation géographique de la zone de prise en charge au détriment des entreprises de taxis: ces dernières ne peuvent librement prendre en charge des clients que dans les communes au titre desquelles elles détiennent une autorisation. Dans les autres communes pourvues d’une réglementation des services de taxis, elles ne peuvent intervenir que sur commande. Le champ d’activité des prestataires des services de taxis subit donc une restriction territoriale;

- la limitation géographique de la zone de prise en charge au détriment du choix des consommateurs: les lois et les règlements d'application locaux interdisent aux chauffeurs de taxis de s'arrêter ailleurs que sur les emplacements réservés, si cet arrêt a pour but d'offrir leurs services ou d'attendre une commande par radiotéléphone. Les clients ne peuvent donc monter dans les taxis que sur les aires spécialement prévues à cet effet;
- la suppression réglementaire de tout choix au profit du consommateur lors d'une prise en charge dans les emplacements réservés: pratiquement tous les règlements d'application locaux obligent les clients et les conducteurs de respecter le système de la tête de file ou du premier taxi disponible. Cette règle a pour conséquence de priver de tout choix le client qui désire monter dans un taxi dans une station. Au vu de cet état des choses, le Conseil de la concurrence estime que les clients sont à considérer comme captifs;
- la suppression en fait de tout choix au profit du consommateur lors d'une prise en charge en dehors des emplacements réservés: le client qui se trouve à une distance supérieure à 50 mètres de toute station de taxi est en principe libre d'arrêter tout taxi qui viendrait à passer afin d'y monter. Cette faculté ne lui confère cependant pas pour autant le choix de son fournisseur. Il serait en effet illusoire de s'attendre à ce que le client arrête un taxi, s'enquière des tarifs et de la qualité du service pour décliner l'offre et attendre le passage du prochain taxi et de recommencer la même opération. En fait, il est plus que probable que les clients montent dans le premier taxi qui croise leur chemin. Là encore, le Conseil de la concurrence estime que la clientèle qui arrête un taxi dans la rue est captive.

En conclusion, le Conseil de la concurrence estime „*que l'état actuel de la législation et des caractéristiques du marché des services de taxis ne permet pas la libre fixation des prix par le jeu de la concurrence et que partant ce marché remplit les conditions de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence de nature à permettre l'adoption d'un règlement grand-ducal fixant les prix ou les marges*“.

Par ailleurs, le Conseil de la concurrence met en garde contre la tentation d'opérer à l'avenir une distinction entre les situations dans lesquelles les clients sont à considérer comme captifs et celles où ils ne le sont pas, en l'occurrence lorsqu'ils commandent leur taxi à l'avance, en maintenant pour les premières le régime de fixation des prix et en consacrant pour les secondes la liberté des prix.

V.5) Les travaux en commission

Lors du premier examen du projet de loi, les représentants du ministère ont confirmé à la commission parlementaire que le Gouvernement ne tarderait pas à prendre le règlement dont question.

Compte tenu des avis des chambres professionnelles et suite à un débat qui a soulevé que des problèmes chroniques caractérisent le secteur en question, la Commission a décidé d'attendre les conclusions d'autres instances et notamment celle du Conseil de la concurrence avant la continuation de ses travaux en la matière.

La Commission s'est plus particulièrement interrogée sur la démarche entreprise par le Gouvernement.

En effet, dans la mesure où le projet de loi supprime à l'article 2 toute référence aux courses de taxi, de sorte que seuls les secteurs pétrolier et pharmaceutique demeurent à l'avenir expressément soustraits à la liberté de prix, on pourrait avoir l'impression que le secteur des taxis serait à l'avenir soumis à la loi de la libre concurrence sans se voir imposer la fixation de prix maxima. Telle n'est cependant ni l'intention du Gouvernement ni la démarche retenue dans l'immédiat.

C'est à la lumière dudit avis du Conseil de la concurrence, qui a confirmé l'approche du Gouvernement, que la commission parlementaire a décidé de marquer son accord au projet de loi sous objet.

Toutefois, la Commission tient à souligner que le présent projet de loi ne vise à régler qu'un aspect des problèmes concernant le marché des courses en taxi et soulevés lors des discussions en Commission. Partant, la Commission invite le gouvernement à élaborer à court terme un projet de réforme en profondeur du cadre légal et réglementaire du secteur des entreprises de taxis.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'alinéa 5 de l'article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence est remplacé par un libellé qui omet toute référence aux courses de taxi pour n'y laisser figurer que le marché des produits pharmaceutiques pour lequel, sans être a priori impossible, il est cependant plus difficile que pour le marché des courses de taxi d'affirmer que des conditions structurelles ou des dispositions législatives restreignent la concurrence.

Vu qu'un règlement grand-ducal peut fixer les prix des courses de taxi en se basant directement sur l'alinéa 2 de l'article 2, la Commission a constaté que la référence expresse au secteur des taxis faite par l'ancien alinéa 5 est inutile, voire superfétatoire.

La Commission a suivi la proposition du Conseil d'Etat de rayer le mot „également“ dans le texte de l'alinéa 5 proposé à l'article 2 de la loi précitée du 17 mai 2004, afin de supprimer définitivement tout lien possible avec l'alinéa qui précède la disposition visée.

Article 2

En supprimant le renvoi à des alinéas déterminés le nouveau libellé du dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence exclut toute ambiguïté en ce qui concerne les sanctions prévues en cas de non-observation des règlements pris en vertu de l'article 2 de la loi.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence

Art. 1er. L'alinéa 5 de l'article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence est remplacé par l'alinéa suivant:

„Les prix des produits pharmaceutiques peuvent être fixés par règlement grand-ducal.“

Art. 2. Le dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence est remplacé par l'alinéa suivant:

„Les infractions aux règlements pris en application du présent article sont punies d'une amende de 251 à 50.000 euros.“

Luxembourg, le 10 janvier 2008

Le Rapporteur,
Jos SCHEUER

Le Président,
Alex BODRY

