



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

TO/PR

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

#### Procès-verbal de la réunion du 10 février 2010

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2010
2. 5816 Projet de loi portant réforme de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence  
- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen  
  
- Continuation de l'examen des articles
3. Divers (demandes de mise à l'ordre du jour)  
\*

Présents : M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Jacques-Yves Henckes, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Claude Meisch, Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz, M. Robert Weber

M. Pierre Rauchs, du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

M. Timon Oesch, du Greffe de la Chambre des Députés

Excusé : M. Félix Eischen

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. **Approbation du procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2010**

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

2. **5816 Projet de loi portant réforme de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence**

## - Continuation de l'examen des articles

M. le Président rappelle les discussions lors de la réunion du 4 février 2010. La commission ne s'oppose pas à une fusion des autorités de la concurrence, souhaite toutefois une séparation claire des fonctions de l'instruction et de la décision au sein du nouveau Conseil de la concurrence afin de mieux respecter les exigences d'une procédure impartiale.

Avant d'entamer l'examen article par article, M. le Rapporteur souhaite préciser que divers modèles organisationnels seraient envisageables pour la mise en pratique de ladite

### *séparation fonctionnelle.*

Il voit pourtant mal comment cette exigence saurait être respectée sans une augmentation des permanents du nouveau Conseil de la concurrence. Partant, il propose de suspendre la discussion sur cette séparation jusqu'à ce que la commission soit en présence de propositions de texte concrètes.

Lors du débat qui s'ensuit, il est précisé que la séparation fonctionnelle envisagée constituerait en fait une troisième voie, puisqu'une séparation organique ne devrait pas nécessairement se traduire par deux institutions séparées, mais pourrait également se réaliser au sein d'une même institution via la mise en place de deux entités complètement séparées. La voie médiane proposée s'impose en raison des ressources humaines limitées du Luxembourg. Le « secrétariat » du futur Conseil de la concurrence, n'intervenant pas activement dans la prise de décision, peut, sans porter atteinte aux exigences d'un traitement impartial des affaires, à la fois réaliser les travaux administratifs et rédactionnels en relation avec l'instruction que ceux en relation avec la prise de décision. Il est rappelé que cette décision n'est pas à confondre avec un jugement en première instance d'un organe agissant en tant que juridiction, mais constitue une décision administrative soumise à un double degré de contrôle judiciaire.

M. le Rapporteur insiste sur le fait qu'actuellement le dispositif projeté ne prévoit que deux membres à plein temps au Conseil de la concurrence : le Président et le Conseiller-rapporteur (Art. 1er, article 8). Rappelant les explications du Président du Conseil de la concurrence,<sup>1</sup> il considère comme invraisemblable que les autres membres du Conseil puissent être chargés de l'instruction d'une affaire, bien que les membres du Conseil soient assistés de personnel administratif.<sup>2</sup> Dans la pratique, la séparation fonctionnelle se résumera ainsi à une stricte répartition de ces tâches entre le Président et le Conseiller-rapporteur, sans que le Conseiller-rapporteur chargé de l'enquête puisse participer aux décisions du Conseil. Ainsi, la mise en place d'une alternance dans l'exercice des pouvoirs d'enquête et de décision semble pratiquement impossible, comme toute répartition du travail d'instruction sur plusieurs Conseillers. L'orateur craint donc que la séparation envisagée puisse paralyser l'autorité de concurrence.

En réplique, quelques intervenants soulignent que le dispositif prévoit un cadre du personnel assistant le Conseil (Art. 1er, article 8, paragraphe 3). La formulation de ces dispositions laisserait clairement entrevoir la volonté d'augmenter l'effectif mis à disposition du Conseil. Par ailleurs, pour la désignation d'agents enquêteurs dans la qualité d'officiers de police judiciaire, le paragraphe 2 de l'article subséquent permet au Conseil d'avoir recours à des fonctionnaires d'autres services ou administrations de l'Etat. Cette possibilité permettrait, tout au moins dans une phase transitoire, de pallier au sous-effectif de l'autorité de la

---

<sup>1</sup> Voir procès-verbal de la réunion du 25 novembre 2009

<sup>2</sup> Actuellement, les deux organes de l'autorité de concurrence disposent de cinq personnes engagées à plein temps : le Président, un économiste, un juriste, un rédacteur et une secrétaire.

concurrence lorsqu'il s'agit de procéder de façon simultanée à des inspections dans plusieurs entreprises.

Cette dernière possibilité est saluée par certains comme moyen d'éviter la création d'un appareil administratif démesuré et ils estiment que, suivant l'enquête en question, le savoir-faire de divers spécialistes pourrait être requis (informaticiens, comptables, etc.). D'autres intervenants renvoient au contexte économique actuel et à la situation financière publique tendue et soulignent que le nombre de dossiers à traiter par cette administration est aléatoire.

Le représentant du Ministère confirme que le paragraphe 3 précité est nouveau par rapport à la loi à réformer du 17 mai 2004, puisque la fonction de l'inspection des affaires ne sera plus exercée par un service situé auprès du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, dont le ministre désignait par arrêté les fonctionnaires chargés des missions de rapporteur général, de rapporteur et d'inspecteur, tandis que le secrétariat était assuré par les services du ministre.

M. le Rapporteur remarque qu'il est à supposer que la nouvelle autorité continuera à fonctionner, tout au moins à moyen terme, avec les quelques personnes qui travaillent actuellement pour les autorités de la concurrence.

Un intervenant tient à ajouter qu'il juge peu probable que les Conseillers-asseesseurs sauront être chargés de l'instruction d'une affaire à côté de leur profession principale, si on souhaite un traitement diligent et efficace de ces dossiers. Il rappelle que le dispositif prévoit également de nouvelles missions à assumer par le Conseil, comme la réalisation d'enquêtes sectorielles, de sorte qu'il estime que, sans augmentation de l'effectif à plein temps, la Chambre des Députés risque de créer un tigre de papier.

M. le Président propose d'exprimer dans le rapport de la commission parlementaire une recommandation au Gouvernement à prévoir une augmentation de personnel.

Suite à des interrogations sur la réalisation pratique d'une perquisition dans une affaire complexe, le représentant du Ministère rappelle que le projet de loi prévoit que les enquêteurs ont la qualité d'officiers de police judiciaire (OPJ). Pareilles perquisitions sont longuement préparées, de sorte que les enquêteurs savent avec précision à l'avance ce qu'ils recherchent. Ces agents sont des spécialistes du secteur visé par l'enquête. Dorénavant, les fonctionnaires du Conseil de la concurrence chargés de l'enquête (de la carrière supérieure ou moyenne) auront la qualité d'officiers de police judiciaire. Ainsi, l'autorité de la concurrence peut à l'avenir réaliser des perquisitions sans devoir nécessairement recourir à des OPJ d'autres services étatiques dont notamment la police grand-ducale.

L'opinion d'un intervenant, estimant que la séparation fonctionnelle est d'ores et déjà garantie par le fait que l'enquête elle-même est exécutée par les fonctionnaires du Conseil de la concurrence (les enquêteurs), est rejetée par le renvoi au fait que le Conseiller-rapporteur « surveille et dirige l'exécution des enquêtes » (Art. 1er, article 7, paragraphe 1) tout en siégeant dans le collège. Il est rappelé qu'il n'est point souhaitable que le Conseiller chargé de diriger les enquêtes participe à la prise de décision du Conseil. Partant, un membre de la commission propose de prévoir la désignation d'un Conseiller-rapporteur par le Président du Conseil pour chaque enquête individuelle ou sectorielle respective à mener, et non plus un Conseiller-rapporteur d'office qui est, dans la version actuelle du dispositif, le Conseiller qui présentera le rapport de l'instruction.

Rappelant que la commission a déjà retenu que le Conseiller-rapporteur ne saurait siéger au collège pour la prise des décisions dans les affaires qu'il a instruites,<sup>3</sup> le représentant du Ministère note que le collège ne serait ainsi plus composé, lors de la prise de ces décisions, que de trois Conseillers, à savoir le Président et les deux Conseillers-asseurs. Cette solution aurait également l'avantage de résoudre le problème d'un éventuel partage des voix, pour lequel le paragraphe 3 du même article prévoit actuellement que la « voix du Président est prépondérante ». Le souhait de la commission de permettre une alternance régulière dans la direction des enquêtes est toutefois difficile à réaliser dans la pratique avec les deux permanents actuellement prévus. Ainsi, soit le Président, soit le Conseiller-rapporteur sera en charge de l'instruction d'une affaire et ne pourra alors siéger au collège pour la prise de décision. Néanmoins, l'orateur entend proposer une reformulation des dispositions afférentes pour la prochaine réunion. La fonction d'un Conseiller-rapporteur fixe disparaîtra.

La possibilité de mettre en œuvre une rotation dans l'instruction des affaires et dans la prise de décision est saluée, non seulement d'un point de vue de la psychologie du travail, mais surtout comme moyen de permettre aux Conseillers d'accéder à une vision plus complète et une compréhension plus profonde de l'action de leur administration et de voir les deux côtés des affaires. Il est toutefois critiqué que, dans le modèle esquissé, la fonction du Président du collège ne serait plus occupée de manière stable, mais à tour de rôle. Une augmentation du nombre des permanents permettrait de maintenir un Président « stable » dans la composition de base du collège, qui lui désignerait à tour de rôle les Conseillers chargés de diriger une enquête déterminée.

M. le Rapporteur suggère d'adapter le dispositif de manière à permettre, tout au moins en théorie, le fonctionnement qui vient d'être esquissé, tout en exprimant la recommandation, dans le rapport de la commission, de prévoir une augmentation des Conseillers à plein temps afin de permettre un fonctionnement plus efficace du nouveau Conseil de la concurrence.

M. le Rapporteur souhaite que la commission prenne également position, au préalable de l'examen des articles, sur la suggestion émise dans l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, de donner au nouveau Conseil de la concurrence le statut d'un

*établissement public.*

M. le Président remarque que le texte gouvernemental prévoit la création d'une « autorité administrative indépendante » (Art. 1er, article 6, paragraphe 1). Il s'agit donc d'une administration.

Le représentant du Ministère précise que ni le projet de loi ni la législation en vigueur ne déterminent le statut de cette administration, définition qu'il considère, dans ce contexte, comme superfétatoire. En effet, vu l'effectif très restreint de cette administration, il a paru exagéré de doter cette autorité d'une personnalité juridique propre, ceci d'autant plus que le législateur garantit son indépendance. L'orateur ne juge pas non plus problématique la forme donnée à cette autorité en relation avec d'éventuels recours devant le tribunal administratif. Si un pareil dispositif ne précise pas par qui l'administration créée est représentée, c'est en principe un Commissaire du Gouvernement, issu du Ministère de la Justice, qui représente l'Etat devant les juridictions. Il est toutefois préférable que le chef de l'administration, en l'occurrence le Président du Conseil de la concurrence, représente lui-même son administration dans ses actes judiciaires. Le dispositif précise donc, dans son Article 1er, article 7, deuxième alinéa du paragraphe 1, que « Il (Le Président) représente le Conseil dans tous les actes judiciaires et extra-judiciaires. ». Auparavant, l'inexistence de cette

---

<sup>3</sup> Voir procès-verbal de la réunion du 4 février 2010

précision n'a pourtant pas causé de problème devant les juridictions administratives, de sorte que le texte projeté ne fait que prendre acte de la réalité (par le passé, le Conseil a été représenté par son président).

La commission salue la clarté supplémentaire apportée au dispositif par la précision précitée, tout en discutant la question de savoir qui sera la partie adverse lors de pareils recours, l'Etat ou l'administration autonome. La commission s'interroge également sur l'étendue de l'indépendance garantie à cette administration. Certains membres notent que le statut de l'établissement public aurait l'avantage d'apporter des réponses sans équivoque aux questions soulevées. En constatant que la commission n'entend pas créer un établissement public supplémentaire, M. le Président clôt ce débat.

En ce qui concerne le

#### *contrôle juridictionnel,*

un intervenant doute des compétences des juges des juridictions administratives en matière de droit de la concurrence et s'interroge s'il ne faudrait pas prévoir la compétence du tribunal correctionnel. Ceci d'autant plus que certains faits, comme des ententes illicites en matière de prix, que le Conseil de la concurrence est susceptible de constater, constituent des infractions pénales.

Le représentant du Ministère remarque qu'il va de soi que certaines préventions (faux, usage de faux, escroquerie, ...) peuvent donner lieu à des affaires pénales, ces affaires sont toutefois du domaine de compétence du Parquet.

Plusieurs intervenants mettent en garde de vouloir bouleverser l'ordre juridictionnel administratif, ce qui impliquerait une réforme de la législation afférente. Les décisions du Conseil de la concurrence étant des décisions administratives, la suggestion évoquée porterait atteinte à la répartition des compétences, jusqu'à présent très claire entre les juridictions de l'ordre civil et de l'ordre administratif. D'autres refusent toute critique unilatérale de la compétence des juges des juridictions administratives en citant des juges en référence. En ce qui concerne la matière précise du droit de la concurrence, compte tenu notamment du nombre très réduit voire inexistant d'affaires, il s'agirait plutôt d'un problème de formation des juges à résoudre par la magistrature.

#### Article 1er

Le dispositif sous examen se compose de deux articles. L'article 1er prévoit le remplacement des articles 6 à 33 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence. Ces articles de la loi à réformer contiennent les dispositions institutionnelles et procédurales et font l'objet d'une réécriture fondamentale.

Le représentant du Ministère informe l'assistance du souhait du Ministère **d'amender** en sus l'article 2 de la loi du 17 mai 2004.<sup>4</sup> Cet article, qui traite de la « liberté des prix », prévoit trois limites à cette liberté. La première exception est donnée lorsque des problèmes structurels dans certains secteurs ont pour conséquence une concurrence insuffisante par les prix, qui peuvent alors être fixés par des règlements grand-ducaux. La deuxième exception tient compte de dérapages des prix en raison d'influences conjoncturelles et permet le recours à la fixation des prix pour une période de six mois au maximum. La troisième exception permet cette fixation de prix maxima dans le secteur des produits

---

<sup>4</sup> Cet article fut déjà amendé à deux reprises. La première fois, par la loi du 11 mars 2008 portant modification de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence et, une seconde fois, par la loi du 23 avril 2008 relative à la recherche et à la sanction des violations des droits des consommateurs.

pétroliers et celui des produits pharmaceutiques lorsque le ministre ne parvient pas à conclure des contrats de programme comportant des engagements en matière de prix avec les entreprises du secteur respectif.

L'idée est de reformuler cet article suivant une logique plus rigoureuse. En effet, d'autres textes législatifs fixent dans des secteurs économiques déterminés des prix pour certains produits et services. A titre d'exemple, l'orateur cite les prix des cours des auto-écoles, les prix des produits de tabac. Dans l'un des cas la motivation découle de considérations de la politique des transports, dans l'autre cas la motivation est fiscale.

Le point commun de ces divers règlements grand-ducaux de fixation des prix est leur motivation politique strictement sectorielle. Partant, les prix en question devraient toujours être fixés par le ministre du ressort respectif. En ce qui concerne les deux secteurs qui continuent à figurer dans la loi du 17 mai 2004 comme susceptibles de voir leurs prix fixés, il y aurait donc lieu de préciser que, le cas échéant, les prix du secteur des produits pharmaceutiques seront fixés par le ministre ayant la santé dans ses attributions, tandis que ceux du secteur des produits pétroliers seront fixés par le ministre ayant l'énergie dans ses attributions.

Il s'y ajoute, par ailleurs, un point de vue pratique : les connaissances spécifiques nécessaires à une fixation correcte des prix d'un secteur déterminé (marges bénéficiaires nécessaires, circuit de distribution, ...) sont réunies dans le Ministère respectivement compétent.

Suite à une intervention afférente, M. le Président donne à considérer que cet amendement pourrait provoquer l'opposition du Conseil d'Etat en relation avec la garantie constitutionnelle de la liberté de commerce. En principe, la fixation de prix est un domaine réservé à la loi. Le règlement grand-ducal ne peut servir qu'à préciser les modalités techniques. Partant, il y a lieu de formuler cet amendement avec la circonspection qui s'impose.

La commission discute sur les prix des produits pharmaceutiques offerts sur le marché luxembourgeois. L'opinion générale est que ces prix de vente sont largement supérieurs à ceux exigés dans les pays voisins. Il est constaté qu'il s'agit d'un « marché » tout à fait atypique, très réglementé à tous les niveaux (système de concessions p.ex.). La commission s'interroge également sur le pourquoi et le comment de la fixation des prix maxima en renvoyant à la structure des frais à chaque fois différente, suivant la pharmacie en question. L'idée de la création d'une centrale d'achat dans le secteur de la santé est rappelée, permettant d'exercer une pression sur les prix à l'achat et donc de réduire le niveau des prix de vente, ce qui aurait un effet bénéfique sur les dépenses de la Caisse Nationale de la Santé. La réponse récente à une question parlementaire afférente est évoquée.<sup>5</sup>

Jugeant à première vue pertinente la proposition du Ministère, M. le Président clôt le débat en demandant au représentant du Ministère de confronter la commission avec une proposition de texte concrète et, dans la mesure du possible, d'informations supplémentaires concernant la fixation des prix, notamment en matière de produits pharmaceutiques, et la pratique dans d'autres Etats européens.

### **3. Divers (demandes de mise à l'ordre du jour)**

M. le Président informe l'assistance de deux demandes de mise à l'ordre du jour de la commission. Celle-ci décide de donner suite à la demande de la sensibilité politique ADR

---

<sup>5</sup> Voir question parlementaire et réponse ministérielle en annexe.

(entrée le 4 février 2010) en faisant précéder la réunion jointe du 22 février 2010 d'une réunion destinée aux seuls membres de la présente commission. Ainsi, le Commissaire général du Gouvernement pour l'**Exposition universelle** pourra accompagner M. le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur afin de détailler le programme de promotion de l'économie nationale qui sera mis en place à Shanghai.

La demande émanant du groupe parlementaire CSV (entrée le jour même), visant à discuter en présence de M. le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur les plans de **restructuration de l'entreprise des P&T** en vue de la libéralisation du marché postal (agenda 2012), sera examinée lors de la prochaine réunion régulière.

\* \* \*

Les prochaines réunions sont fixées au lundi 22 février 2010 à 14 heures ainsi qu'au jeudi 25 février 2010 à 16 heures.

Luxembourg, le 9 mars 2010

Le Secrétaire,  
Timon Oesch

Le Président,  
Alex Bodry

Annexe :  
*Question parlementaire n°278 du 25 novembre 2009 et réponse du Ministre de la Sécurité sociale (3pp)*



**Réponse du Ministre de la Sécurité sociale à la question parlementaire N° 278  
de Monsieur le Député Marc SPAUTZ**

Le pharmacien a bien le droit d'accorder des remises sur le prix public. Cependant, le cas échéant, le taux de prise en charge devrait s'appliquer à ce prix réduit.

Je suis d'avis que dans cette hypothèse la personne protégée et l'assurance maladie devraient bénéficier de la remise accordée en fonction de leur intervention respective. Il n'est pas admissible qu'une remise liée à la vente de médicaments soit accordée à un tiers.

Le Syndicat des pharmaciens luxembourgeois, auquel j'ai demandé des explications en la matière, vient de m'informer qu'il « n'a pas connaissance que des ristournes soient faites sur des médicaments et qu'il est certain que ce n'est pas le cas ». Toutefois, le même syndicat admet que quelques pharmaciens accordent un « escompte » à certaines institutions alors que le pharmacien fait une facture globale à ces dernières qui font la refacturation aux pensionnaires.

Les résolutions prises lors de la dernière session du comité quadripartite ont conduit à la formation de groupes de travail dont un se penche plus particulièrement sur le circuit de distribution des médicaments et esquissera des solutions en matière de marges, escomptes ou remises en tenant compte du rôle des différents intervenants et des besoins des malades.



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère d'État  
La Ministre aux Relations avec le Parlement

Luxembourg, le 12 janvier 2010

Monsieur le Président  
de la Chambre des Députés

Luxembourg

Personne en charge du dossier:  
Nicole Sontag-Hirsch  
☎ 247 - 82952

CHAMBRE DES DEPUTES  
Entrée le:  
13 JAN. 2010

Réf.: 2009 - 2010 / 0278 - 03

**Objet:** Réponse à la question parlementaire n° 0278 du 25 novembre 2009  
de Monsieur le Député Marc Spautz.

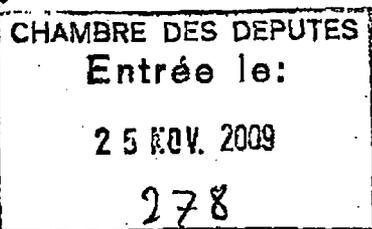
Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe la réponse de Monsieur le  
Ministre de la Sécurité sociale à la question parlementaire sous objet, concernant les  
prix pratiqués par les pharmacies et concernant les produits pharmaceutiques et les  
médicaments.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Pour la Ministre aux Relations  
avec le Parlement

Daniel Andrich  
Conseiller de Gouvernement 1<sup>re</sup> classe



Monsieur Laurent MOSAR  
Président de la Chambre des Députés  
Luxembourg.

Luxembourg, le 25 novembre 2009

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que, conformément à l'article 80 du règlement de la Chambre des Députés, je souhaiterais poser une question parlementaire à Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale concernant les prix pratiqués par les pharmacies et concernant les produits pharmaceutiques et les médicaments.

Il ressort de la réponse commune de Madame la Ministre de la Famille et l'Intégration et de Monsieur le Ministre de la Santé à ma question parlementaire relative aux pratiques de certaines maisons de retraite et de soins pour personnes âgées (Q.P. n° 0146) que certains gestionnaires de centres intégrés pour personnes âgées et/ou maisons de soins obtiennent des pharmacies des avantages financiers par rapport aux achats opérés pour le compte de leurs pensionnaires qu'ils cèdent, mais pas systématiquement, aux pensionnaires en question. Si les marges bénéficiaires des pharmaciens permettent des ristournes, une réduction de ces marges via une réduction des prix des produits pharmaceutiques et des médicaments relevant du régime du tiers payant devrait être possible. A noter, par ailleurs, que le gouvernement ne semble pas écarter une telle solution. Il est vrai que celle-ci permettrait de faire bénéficier l'ensemble des assurés et surtout la Caisse nationale de Santé des « ristournes ». Ce faisant, elle permettrait de combler, du moins en partie, le déficit de la sécurité sociale qui ne cesse de croître.

Dans ce contexte, j'aurais aimé savoir de Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale:

Si le gouvernement entend, via son représentant auprès de la Caisse nationale de Santé, inscrire la faisabilité de la solution précitée à l'un des prochains ordres du jour du Comité de la CNS ?

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

Marc Spautz  
Député