



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 9 juin 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 3 et 17 mars 2011 et du 19 mai 2011
2. COM(2011)169 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité
 - Adoption d'un projet de résolution (avis politique)
3. 6271 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 5816 Projet de loi relative à la concurrence
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 7 juin 2011

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger remplaçant M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Claude Haagen, M. Jacques-Yves Henckes, M. Henri Kox, M. Claude Meisch, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Félix Eischen, M. Marc Spautz, M. Robert Weber

M. André Bauler, observateur

M. André Bellot, du Ministère des Finances

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

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Lies, Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 3 et 17 mars 2011 et du 19 mai 2011

Les trois projets de procès-verbaux sous rubrique sont approuvés.

2. COM(2011)169 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité

- Adoption d'un projet de résolution (avis politique)

M. le Président résume le projet d'avis politique transmis, au préalable de la présente réunion, aux membres de la commission, tout en proposant quelques adaptations.

Deux membres de la commission interviennent pour critiquer une approche purement défensive de l'avis visant à préserver la « niche économique-fiscale » du « Tanktourismus ».

Une discussion prolongée s'ensuit, discussion qui déborde sur la question plus générale de l'évolution du prix de l'énergie à moyen et à long terme et ses conséquences socio-économiques. M. le Président clôt ce débat en arrêtant les modifications suivantes :

- *troisième et quatrième alinéas de l'avis* : l'argument de « l'intérêt vital » d'un nécessaire différentiel de prix s'appuyant sur la théorie de « l'exiguïté du territoire national » est remplacé par l'observation que le cadre légal en question « règle une matière sensible pour le Luxembourg » ; les recettes fiscales en cause ne seront plus chiffrées, mais un ordre de grandeur relatif sera indiqué¹ ;
- *cinquième alinéa* : il est ajouté que la présente commission « partage la volonté de la Commission européenne de différencier la taxation de l'énergie en fonction de critères objectifs, » ;
- *huitième alinéa* : toute évocation de l'indexation automatique des salaires est à rayer. Elle est à remplacer par un renvoi aux répercussions macroéconomiques d'une politique de renchérissement de l'énergie ;
- *ajout d'un alinéa final* : il sera demandé que la proposition de directive tienne compte de l'aspect « coût » pour les acteurs économiques tout en recommandant une mise en œuvre progressive des adaptations fiscales envisagées. Il s'agit de donner le temps nécessaire aux ménages et aux entreprises d'ajuster leur comportement énergétique.

La version modifiée du projet de résolution sera distribuée, cet après-midi en séance plénière, aux membres de la commission avec indication d'un délai de réaction.

¹ L'expert gouvernemental précise qu'il s'agit d'environ « 10% des recettes fiscales brutes du Luxembourg ».

3. 6271 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente succinctement son projet de rapport, transmis préalablement aux membres de la commission.

L'orateur relève plus particulièrement que, par rapport aux discussions en commission, il a ajouté une précision supplémentaire en ce qui concerne la prise de position des réviseurs d'entreprises. Dans le cas particulier de l'entreprise des P&T, le réviseur d'entreprise est nommé par la Chambre des Députés sur proposition du Conseil d'administration de cette entreprise.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres de la commission présents ou représentés.

4. 5816 Projet de loi relative à la concurrence

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 7 juin 2011

M. le Rapporteur résume l'avis complémentaire qui se caractérise par un long développement unilatéralement critique face au concept d'autorités administratives indépendantes. L'orateur tient toutefois à souligner que déjà actuellement le Conseil de la concurrence bénéficie formellement de ce statut d'autorité administrative indépendante (AAI). Le projet de loi n'innove donc nullement à ce sujet et la commission n'a fait que réaffirmer ce statut.

Tout en s'interrogeant sur la persistance des autres oppositions formelles, l'orateur propose que la commission se limite à prendre position par rapport à l'unique opposition formelle explicitement réitérée – celle concernant le règlement intérieur qui, selon la logique du Conseil d'Etat, devrait être adopté sous forme de règlement grand-ducal. Il donne à considérer que la commission avait jugé cette façon de procéder comme contraire au statut d'une AAI.

Débat :

M. le Président donne à considérer qu'en règle générale le Conseil d'Etat signale qu'il « renonce à l'opposition formelle qu'il avait émise concernant » l'une ou l'autre disposition précise, de sorte que les oppositions formelles qu'il avait exprimées dans son avis initial, dans la mesure où les amendements parlementaires n'en ont pas tenu compte, sont à considérer comme maintenues.

Un député rappelle que, dans son premier avis, la Haute Corporation n'a pas émis d'opposition formelle concernant le statut du Conseil de la concurrence et n'en émet pas dans son avis complémentaire, mais considère ce statut comme une fiction : « Faute de base constitutionnelle, il n'existe pas d'autorité administrative juridiquement indépendante. ». Ce même député donne à considérer que si la commission s'était décidée à accorder au Conseil de la concurrence le statut d'un établissement public, le Conseil d'Etat ne se serait probablement pas opposé à ce pouvoir d'autoréglementation. Toutefois, compte tenu du fonctionnement d'une telle autorité, l'orateur juge important qu'elle dispose du pouvoir de concrétiser certaines étapes de la procédure.

M. le Président rappelle que l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'égard de la faculté accordée au Conseil de la concurrence, de procéder à son organisation interne sans l'intervention du Gouvernement, résulte de la préoccupation que le règlement interne du Conseil de la concurrence pourrait aller au-delà de questions purement administratives et pourrait être opposable à des tiers. Même si, à l'endroit de l'article 7, il s'agit de questions plutôt internes, plus loin dans le dispositif, aux articles 25 et 26 notamment, le règlement interne prévu est susceptible de toucher aux droits de tierces personnes. L'orateur recommande donc à M. le Rapporteur de souligner dans son rapport que ces règlements internes ne sauraient restreindre les droits des parties concernées. Il s'agit, au contraire, dans l'intérêt de la transparence de détailler, publiquement, le déroulement administratif du traitement d'une affaire.

Renvoyant au rapport annuel du Conseil de la concurrence, l'orateur ayant précédé M. le Président intervient encore afin de préciser qu'il lui semble que le Conseil pourrait bien se trouver dans la situation de juger nécessaire de régler certains aspects de la procédure touchant quand même aux droits de tierces personnes, de sorte qu'il jugerait utile qu'il soit retenu que dans ce cas de figure, justement dans l'intérêt de la transparence, un tel règlement devrait être adopté sous forme de règlement grand-ducal.

Un membre de la commission rappelle que d'ores et déjà le Conseil de la concurrence a son règlement d'ordre interne et également des lignes directrices qui sont consultables sur son site public. Il souligne que ce qui importe dans ce contexte, c'est que ces règles soient publiques et consultables au préalable par toutes les parties concernées et, surtout, qu'elles ne soient pas changées en cours de route d'une affaire. Tout au plus, la commission pourrait ajouter qu'un tel règlement du Conseil devrait être approuvé par voie de règlement grand-ducal.

Il est répliqué que d'ores et déjà certaines règles fixées par le Conseil sont de nature à toucher au droit des parties. La loi n'est pas suffisamment précise et détaillée sur certains points. Ainsi, une note, également consultable sur le site du Conseil de la concurrence, précise comment et dans quelle mesure une entreprise visée par une enquête peut garantir son droit à la confidentialité de certaines données commercialement sensibles qu'elle serait éventuellement appelée à communiquer au Conseil, en réponse à un questionnaire lui adressé. Le cas échant, ladite note interne est également envoyée, avec ledit questionnaire, à l'entreprise visée. L'entreprise peut ainsi limiter l'accès à certaines pièces du dossier au seul Conseil de la concurrence.

Un échange de vues s'ensuit sur la manière de procéder, de sorte à pouvoir adopter le projet de loi encore avant les vacances parlementaires d'été sans devoir recourir à la procédure d'un second vote constitutionnel. Il est constaté qu'il devrait être possible d'obtenir dans la quinzaine un deuxième avis complémentaire sur un amendement précisant la façon d'adopter ledit règlement d'ordre intérieur dès que des droits de tierces personnes sont susceptibles d'être touchés. Il est toutefois donné à considérer que, peu importe cet éventuel amendement supplémentaire, le Conseil d'Etat ne sera pas en mesure de lever l'ensemble de ses oppositions formelles. Un second vote constitutionnel s'imposera donc de toute manière.

Le représentant du Ministère rappelle que cette discussion concernant l'adoption d'un règlement interne concernant certains aspects de la procédure n'est pas nouvelle. La commission avait non seulement souligné qu'un tel règlement interne devra se conformer aux principes arrêtés par la loi, mais, de plus, que « si ce règlement devait toucher aux droits des parties, il serait illégal et ne produirait pas d'effets sur ce point. ». Dans ses considérations, le Conseil d'Etat anticipe en fait l'illégalité d'un règlement interne que le Conseil de la concurrence serait amené à adopter. L'orateur donne à considérer que si

effectivement le Conseil devait élaborer un règlement qui serait susceptible de porter atteinte aux droits des parties, le dispositif sous examen ne s'opposerait nullement à faire adopter ce règlement en recourant à la forme d'un règlement grand-ducal. Il suggère que la commission ajoute dans son commentaire des articles que, dans ce cas précis, elle juge nécessaire qu'un règlement grand-ducal soit adopté. Il rappelle que l'adoption d'un règlement grand-ducal n'est point conditionnée à une disposition afférente prévue dans la loi à exécuter, mais doit explicitement se référer à la disposition légale à exécuter.

Un membre de la commission dit avoir connaissance d'aucun autre texte légal prévoyant un règlement dans un domaine semblable sans avoir recours à la procédure d'un règlement grand-ducal. L'intervenant juge préférable, dans l'intérêt de la transparence, de prévoir l'adoption d'un règlement grand-ducal pour ledit cas de figure, non pas dans le commentaire, mais dans le texte légal. Le Conseil d'Etat aurait alors également l'occasion de préciser sa position quant aux autres oppositions formelles. L'orateur rappelle que la commission a donné les explications souhaitées par le Conseil d'Etat dans le contexte de l'opposition formelle à l'encontre d'une disposition transitoire et a argumenté explicitement son choix en ce qui concerne les deux oppositions formelles visant les OPJ. Ainsi, il s'interroge quelles oppositions formelles subsisteraient le cas échéant.

M. le Président donne à considérer qu'un tel amendement supplémentaire pourrait même accélérer l'entrée en vigueur de la loi en projet, si, en fin de compte, la Chambre des Députés obtenait quand même la dispense du second vote constitutionnel.

Le représentant du Ministère souligne que le recours à un règlement grand-ducal pour adopter pareils règlements internes précisant le déroulement exacte de la procédure indiquée dans ses grandes lignes par les articles 25 (communication des griefs) et 26 (accès au dossier, audition des parties) constitue une procédure trop lourde pour l'enjeu en cause. Ces procédures sont susceptibles d'évoluer et donc d'être précisées à intervalles réguliers. Il rappelle que pareils règlements ou notes existent déjà à l'heure actuelle. Jusqu'à présent, dans les procès judiciaires concernant les décisions du Conseil de la concurrence ces textes n'ont jamais causé de problème. Par ailleurs, si la commission parlementaire n'avait pas, dans le souci précisément de garantir au mieux les droits des tierces personnes, ajouté cette précision dans les articles précités, il est fort probable que le Conseil d'Etat n'aurait même pas exprimé d'opposition formelle à ce sujet.

L'orateur tient de surcroît à rappeler que ce projet de loi a été déposé en décembre 2007 et que la patience du Gouvernement a des limites. M. le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur craint effectivement, compte tenu de la durée d'attente des avis du Conseil d'Etat dans le cadre de ce projet de loi, qu'un amendement supplémentaire ne reporte le premier vote sur ce dispositif jusqu'en automne. L'entrée en vigueur de la loi en projet serait ainsi reportée jusqu'à l'année prochaine.

Conclusion :

M. le Président clôt ce débat en insistant que les précisions citées ci-avant soient reprises dans le commentaire des articles.

Un membre de la commission tient à signaler que, dans l'intérêt des entreprises, il désapprouve cette façon de procéder. La discussion reprend donc, discussion dans laquelle les principaux arguments esquissés ci-avant sont réitérés, avec toutefois davantage de verve.

In fine, la commission constate que le Conseil d'Etat n'a pas non plus livré de nouveaux arguments contre son choix de ne pas recourir en ce qui concerne ces règlements internes à une adoption par voie de règlement grand-ducal.

M. le Président réitère donc sa conclusion initiale.

Un projet de rapport sera adopté lors de la prochaine réunion

* * *

La prochaine réunion est fixée au jeudi, le 16 juin 2011 à 9 heures.

Luxembourg, le 20 juin 2011

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Alex Bodry