



Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 23 décembre 2015
2. 6769 Projet de loi portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation et modifiant certaines autres dispositions du Code de la consommation
- Rapporteur : Monsieur Franz Fayot

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. COM(2015)615 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services

- Contrôle de la conformité de cette initiative législative aux principes de subsidiarité et de proportionnalité
(Délai du 9 décembre 2015 au 3 février 2016)
4. COM(2015)634 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique

- Contrôle de la conformité de cette initiative législative aux principes de subsidiarité et de proportionnalité
5. COM(2015)635 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens

- Contrôle de la conformité de cette initiative législative aux principes de subsidiarité et de proportionnalité
6. 6747 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz

- Examen du dossier en vue d'un avis à rédiger pour la Conférence des Présidents

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Gérard Anzia, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger remplaçant Mme Joëlle Elvinger, Mme Tess Burton, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Roy Reding, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth remplaçant M. Félix Eischen

M. Georges Reding, Mme Marie-Josée Ries, Mme Patricia Thill, M. Jacques Thill, Mme Vanessa Tarantini, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Emile Eicher

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 23 décembre 2015

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. 6769 Projet de loi portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation et modifiant certaines autres dispositions du Code de la consommation

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Avant de présenter succinctement son projet de rapport, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que ce document a été transmis le 12 janvier 2016 aux membres de la présente commission.

Débat :

Suite à une intervention afférente, la commission discute sur l'opportunité d'une **explication supplémentaire** à donner au niveau du chapitre exposant l'objet du projet de loi. Ceci pour exclure de donner l'impression au lecteur non averti que les médiateurs sectoriels existants seraient d'office des entités qualifiées suite à l'entrée en vigueur de cette loi.

Il est renvoyé au dispositif lui-même, sans équivoque à ce sujet. Cette explication serait donc superflue. Par ailleurs, selon une représentante du Ministère, certaines entités sectorielles sont déjà en train de retravailler leurs règles de fonctionnement pour pouvoir devenir des entités qualifiées.

Considérant néanmoins utile de donner la précision supplémentaire évoquée, la commission accepte l'ajout suivant proposé par Monsieur le Président-Rapporteur :

« Il reste à déterminer si l'une ou plusieurs de ces entités de règlement extrajudiciaire des litiges (existantes) feront le choix de se mettre sous le régime des entités qualifiées prévu par la loi. ».

Suite à une question afférente, il est précisé que le statut d'entité qualifiée n'exige pas que le service rendu aux parties soit gratuit.

Après une brève discussion concernant la teneur d'éventuels litiges pré- ou post-contractuels qui ne sont pas visés par le présent projet de loi,¹ Monsieur le Président-Rapporteur fait procéder au vote.

Vote :

L'abstention du représentant de la sensibilité politique ADR exceptée, le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés de la Commission de l'Economie.

Temps de parole :

La commission opte pour le modèle 1.

3. COM(2015)615 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services

- Contrôle de la conformité de cette initiative législative aux principes de subsidiarité et de proportionnalité (Délai du 9 décembre 2015 au 3 février 2016)

Compte tenu des explications d'une représentante du Ministère, la Commission de l'Economie décide de faire renvoyer ce dossier à la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

En effet, au niveau de l'exécutif, l'Inspection du Travail et des Mines est compétente pour la problématique de l'accessibilité des produits et services pour des personnes présentant un handicap. Ceci nonobstant le fait qu'il s'agit en l'occurrence d'une initiative visant à harmoniser des normes techniques au sein de l'Union européenne.

¹ Litiges dans le cadre de la négociation d'un contrat par exemple, tels que le retrait d'une des parties dans une phase avancée des négociations susceptible de causer un dommage à l'autre partie. Suite à la fin du contrat, il pourrait s'agir d'un comportement déloyal. Tout le domaine délictuel n'est de toute manière pas visé par le règlement extrajudiciaire des litiges (responsabilité délictuelle).

4. COM(2015)634 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique

- Contrôle de la conformité de cette initiative législative aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

La proposition de directive sous rubrique sera examinée conjointement avec celle qui suit concernant la vente en ligne/à distance de biens.

Il est donc renvoyé au point qui suit.

5. COM(2015)635 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens

- Contrôle de la conformité de cette initiative législative aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

Le représentant du Ministère explique le contexte des propositions de directive COM(2015) 634 et 635. Leur base commune est la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation.

Cette initiative législative résulte de la stratégie pour un marché unique numérique, adoptée par la Commission européenne le 6 mai 2015.

Sa base légale réside dans l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et son principal objectif est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur.²

Ces deux propositions s'appuient sur l'expérience acquise lors des négociations sur un règlement relatif à un droit commun européen de la vente. Elles ne suivent notamment plus l'approche d'un régime optionnel et d'un corps complet de règles. Les propositions contiennent, au contraire, un ensemble de règles ciblées et totalement harmonisées.

La scission en deux propositions s'explique, d'une part, par une considération d'ordre pratique (les spécificités du contenu numérique réclamant un régime spécial) et, d'autre part, par des considérations politiques : l'une des deux propositions, visant le contenu numérique, trouve un assentiment plus ou moins général, tandis que l'autre, traitant des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens, est bien plus controversée. Ainsi, par le fait que le champ d'application de cette proposition de directive soit limité à la vente

² Il s'agit du premier article du chapitre 3 (« Le rapprochement des législations ») du TFUE : « 1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. (...) »

à distance, deux régimes juridiques distincts naîtront, l'un pour la vente en ligne de biens et l'autre, existant, pour la vente physique de biens couverte par la directive 1999/44/CE susmentionnée. Certains Etats membres ont exprimé leur mécontentement quant aux différents régimes de garantie qui en résultent.

Puisque la directive 1999/44/CE se caractérise par une approche d'harmonisation minimale, il est loisible au législateur d'aligner ses dispositions nationales traitant de la vente et des garanties des biens de consommation à celles de la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens, lors de la transposition de cette dernière en droit national. La France a ainsi déjà opté pour un alignement de son régime de garantie s'appliquant à la vente classique à celui proposé pour la vente en ligne³.

A ce sujet, il est rappelé que la Commission européenne a annoncé vouloir analyser au courant des deux années à venir l'acquis du droit communautaire de la consommation.⁴ Cet examen inclura la directive 1999/44/CE susmentionnée. Partant, ce déphasage entre ces deux régimes juridiques durera au moins deux années.

Les règles concernant la juridiction et le droit applicable ne sont pas touchées par la présente proposition de directive.

La position de principe du Gouvernement dans pareils dossiers était toujours de défendre une neutralité technologique des règles juridiques et donc une non discrimination légale entre la vente en ligne et la vente physique. De ce point de vue, le présent paquet législatif constitue, aux yeux de l'exécutif luxembourgeois, un fâcheux précédent.

De manière générale toutefois, ces deux initiatives législatives communautaires sont à saluer en ce qu'elles proposent une pleine harmonisation du marché intérieur de l'Union européenne en ce domaine précis. Les Gouvernements successifs ont toujours défendu une telle approche, le Luxembourg ayant un intérêt vital au développement d'un marché intérieur unique ouvert, fonctionnant sans entraves.

Débat :

- **Différence de traitement vente en ligne / vente locale.** Il est précisé qu'une position gouvernementale définitive sur ce point ne peut être annoncée à ce moment. Une concertation au niveau gouvernemental reste à faire. Le Gouvernement suivra avec attention les réactions des représentations des professionnels et des consommateurs.

Plusieurs députés critiquent qu'au plus tard au moment de la transposition en droit national de ladite proposition de directive, ils risqueront de se voir reprocher de favoriser le commerce en ligne au détriment du commerce local. Un intervenant recommande de formuler cette critique dans un avis à transmettre à la Commission européenne ;

- **Geo-Blocking.** Il est précisé que ces deux propositions législatives ne résoudront pas la problématique du « Geo-Blocking », qualifiée par un

³ Augmentation à deux ans avec le renversement de la charge de la preuve.

⁴ Lors du « fitness check » de la législation communautaire en matière de consommation et de pratiques commerciales effectué dans le cadre du programme REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme).

député comme un « refus de vente » intolérable dans un marché unique.

Par contre, en simplifiant la vie aux commerçants qui sauront à l'avenir compter sur les mêmes conditions de vente dans tous les Etats membres de l'Union européenne, une des nombreuses raisons qui peut pousser un commerçant à préférer s'abstenir d'un marché national déterminé disparaîtra. En théorie et à l'heure actuelle, un commerce accessible à distance est confronté à 28 régimes différents de garanties qu'il se doit de respecter au seul niveau de l'Union européenne. Pour les entreprises, cette complexité augmente considérablement les risques et les coûts liés à la vente à distance. Afin de réduire cette complexité, un réflexe évident est d'exclure d'office des marchés peu intéressants d'un point de vue consommateurs potentiels.

Consciente de cette problématique, bien plus vaste que le seul aspect des multiples régimes de garantie,⁵ la Commission européenne est en train d'élaborer une proposition législative tâchant de donner des solutions aux nombreuses autres causes qui peuvent motiver un « Geo-Blocking ». Une consultation publique à ce sujet a déjà eu lieu. Ladite proposition devrait être publiée avant l'été de cette année. Les barrières transfrontalières liées à la propriété intellectuelle ne seront pas traitées dans la proposition à venir.

La Commission européenne n'optera certainement pas pour une obligation de vente, contraire au principe de la liberté contractuelle. Par ailleurs, souvent des raisons objectives sont à l'origine de la décision d'une entreprise de ne pas vendre ses produits dans un Etat membre déterminé. Il est ainsi difficile de déterminer si cette décision résulte d'un choix commercial ou d'un choix juridique. Au simple « refus de vente » s'ajoutent des conditions de vente qui, comme le prix, peuvent varier fortement suivant l'Etat dans lequel le client du commerce en ligne réside, parfois ces différences résultent de contraintes objectives, parfois elles sont arbitraires ;

- **Respect du principe de subsidiarité.** Il est renvoyé au point 2 de l'exposé des motifs du document COM(2015)635 suivant lequel cette initiative serait conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité consacrés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Le Gouvernement partage cette appréciation. Les objectifs de cette harmonisation du marché intérieur ne peuvent pas être atteints sans une intervention du législateur communautaire ou européen. L'étendue et la forme de l'intervention, une proposition de directive très ciblée et non pas un règlement, n'excède pas à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés.

Conclusion :

La Commission de l'Economie considère que les propositions de directive COM(2015) 634 et 635 sont conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elle juge toutefois utile de rédiger un **avis politique** reprenant sa critique quant à la naissance de deux régimes juridiques distincts suite à l'entrée en vigueur de la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens :

⁵ Il est renvoyé à la communication « A Digital Single Market Strategy for Europe » (COM/2015/192) de la Commission européenne traitant précisément de ladite problématique.

l'un, existant, pour la vente physique de biens couverte par la directive 1999/44/CE susmentionnée et l'autre, pour la vente en ligne.

6. 6747 Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz

- Examen du dossier en vue d'un avis à rédiger pour la Conférence des Présidents

Avant de prendre position par rapport aux observations du Conseil d'Etat, le représentant du Ministère explique la raison d'être de ce projet visant à modifier le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz.⁶

S'agissant d'une aide d'Etat qui vise à assurer la rentabilité des trois centrales existantes injectant leur production au réseau de gaz naturel, le recalcul de ce régime d'aides a dû être soumis pour autorisation à la Commission européenne, traditionnellement très réticente face à de telles demandes. La nécessité de la hausse demandée des tarifs d'injection a dû être argumentée chiffres à l'appui. Pour ce faire, le Ministère a dû recourir à l'aide d'un bureau d'experts externes. L'accord de la Commission a finalement pu être obtenu en septembre 2015, mais a été assorti de certaines conditions (suivi à faire, ...).

A part deux remarques d'ordre rédactionnel que l'exécutif a fait siennes, le Conseil d'Etat se limite à deux observations (article 1^{er} et article 3).

Quant à la première, s'interrogeant sur l'adaptation de la formulation « l'autorité de régulation précise les modalités de calcul » en « l'autorité de régulation peut préciser les modalités de calcul » au niveau du premier article, il est expliqué que cette reformulation a eu lieu sur demande de l'autorité de régulation. Cette obligation devient une simple faculté, compte tenu de la complexité technique de ces règles techniques et de la difficulté de définir les détails des modalités de calcul des paramètres énoncés aux paragraphes 2 à 4 de l'article 1^{er}.

La suggestion du Conseil d'Etat de remplacer les termes « délais raisonnables » à l'article 3 par des délais plus précis n'est pas suivie puisqu'il est difficile de fixer dans ce cas particulier une date butoir. Il s'agit d'un recalcul unique, rétroactif au 1^{er} janvier 2015, et à effectuer le plus rapidement possible par l'autorité de régulation. Compte tenu de ses moyens, il aurait été hasardeux de fixer une date précise pour ce recalcul assez complexe. Ceci vaut également pour le versement par l'Etat de la rémunération due pour la période considérée aux producteurs, suite à l'obtention de ce recalcul. Pour le versement de pareilles sommes une procédure strictement réglée est à respecter. On aurait pu prévoir six mois, l'objectif est cependant de verser ces sommes au plus vite.

Débat :

- **Délai raisonnable.** Après une brève discussion sur la portée des termes « délais raisonnables », la Commission de l'Economie accepte le

⁶ A cette fin, il est renvoyé à l'exposé des motifs du document déposé (6747/00).

texte tel qu'amendé par le Gouvernement tout en tenant à souligner qu'il importe, dans l'intérêt de ces trois centrales de biométhanisation, que tant le recalcul des rémunérations dues que le versement de ces sommes aient lieu le plus rapidement possible ;

- **Nouveaux tarifs.** Le représentant du Ministère confirme que le nouveau tarif de 0,090 euros par kWh pour lesdites centrales prévu rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 2015 devrait, selon l'étude réalisée par le bureau d'experts commandité par le Ministère et à écouter l'écho des exploitants de ces centrales, suffire pour permettre de gérer ces infrastructures de manière rentable – à degrés divers bien évidemment. Il est ajouté que bien que ledit bureau d'experts ait été commandité par le Ministère, il a œuvré en toute indépendance et en coopérant avec les exploitants des centrales visées ;
- **Reprise par Enovos de la centrale sise à Kehlen.** La rumeur qu'Enovos aurait exprimé son intérêt de participer à voire de reprendre la centrale de production de biogaz sise à Kehlen ne peut pas être confirmée par le représentant du Ministère.⁷ Il est ajouté que dans le cas de la vente à une société commerciale d'une telle infrastructure subventionnée largement par l'Etat en l'occurrence (association agricole), notamment par le Ministère en charge de l'Agriculture, il y a lieu de vérifier les conditions d'octroi de ces aides publiques. Le cas échéant, la restitution de ces aides pourrait être exigée.

Conclusion :

La Commission de l'Economie décide d'adresser un avis favorable à la Conférence des Présidents.

Luxembourg, le 20 janvier 2016

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Franz Fayot

⁷ Pour étayer cette « rumeur », le secrétaire se permet de citer du procès-verbal de l'audition des représentants du secteur des fournisseurs et producteurs d'énergie ainsi que de l'Institut Luxembourgeois de Régulation, organisée le 6 juillet 2015 par la Sous-commission « Climat et Energie »:

« Le représentant d'Enovos confirme qu'en théorie le pays dispose d'un grand potentiel dans le domaine du biogaz. Il rappelle qu'à l'époque Enovos a souhaité participer au projet de la centrale de biométhanisation créée à Kehlen. Cette participation n'a pas aboutie en raison du cadre légal et réglementaire. La participation d'Enovos aurait changé la donne en matière d'éligibilité aux subventions de cette coopérative de sorte à remettre en cause la rentabilité de la centrale à créer. Il rappelle qu'Enovos exploite des infrastructures de biométhanisation en Allemagne et en Belgique et dispose d'un grand savoir-faire en la matière. Du côté d'Enovos l'intérêt à participer ou à créer de telles centrales au Luxembourg persiste.

Le représentant de la Biogasvereenigung estime que le contexte évoqué a changé entretemps et signale que les centrales de biométhanisation sont intéressées à une coopération avec Enovos »