

AVIS

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi modifiant la loi du 30 juin 1961 ayant pour objet, entre autres, d'abroger et de remplacer l'arrêté grand-ducal du 8 novembre 1944 portant création d'un office des prix

Par dépêche du 16 décembre 1982, Madame le Ministre de l'Economie et des Classes Moyennes a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé.

Ce projet tend à modifier et à compléter la loi du 30 juin 1961 sur le contrôle des prix, ceci suivant la "thèse médiane proposée en la matière par le Conseil Economique et Social dans son avis du 20 juillet 1982".

Un compromis ayant été trouvé dans cette enceinte, en ce qui concerne le resserrement du contrôle des prix, entre les revendications des salariés et les intérêts des producteurs et commerçants, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics entend le respecter et ne pas présenter des objections quant au fond des dispositions proposées pour autant que celles-ci ont fait l'objet des délibérations du Conseil Economique et Social.

La Chambre salue d'ailleurs le fait que le projet tient compte d'une revendication de la CGFP visant le contrôle et la réglementation des marges bénéficiaires. La Chambre note d'autre part avec satisfaction qu'une autre revendication visant l'institution d'une chambre spéciale près le Tribunal - compétente en matière de prix - sera réalisée par un projet de loi à part.

Toutefois la Chambre a des remarques à faire au sujet de la rédaction de certaines des dispositions proposées par le projet.

Une première remarque, qui est d'ordre général, concerne la suite des articles, qui est désordonnée dans la partie centrale du texte. Ainsi, la Chambre estime que les dispositions figurant à l'article 7 du projet et qui règlent le détail des pouvoirs de l'office des prix, devraient être présentées à la suite de l'article 3, qui introduit cet office et fixe sa mission générale. De même le texte de l'article 8, qui fixe les attributions de la commission des prix, devrait suivre immédiatement l'article 4, qui règle la composition de cette commission.

Le détail des articles appelle les remarques qui suivent:

Article 1^{er}

Du fait qu'il enveloppe les exceptions dans la règle, le texte de l'alinéa 1^{er} manque de clarté. La Chambre demande de présenter d'abord le principe, à savoir que "les prix ... sont surveillés, contrôlés et fixés", et de parler ensuite - dans un alinéa séparé - des exceptions comme suit:

"Toutefois, la disposition qui précède ne s'applique pas aux honoraires, traitements, salaires, prix et tarifs, dont la fixation relève d'organes ou de mécanismes spéciaux déterminés par la loi."

Les alinéas 3 et 4 sont plutôt des commentaires; ce qu'ils énoncent est impliqué dans l'alinéa 1er. Ils pourraient donc être supprimés du texte pour être reproduits dans le commentaire des articles.

Article 2

Cet article prescrit la consultation des chambres professionnelles "directement intéressées" sur les projets des règlements grand-ducaux fixant des mesures générales en matière de prix.

Une telle consultation est déjà prescrite par la loi organisant les chambres professionnelles, qui dispose depuis 1924 que "pour toutes les lois et tous les arrêtés ministériels et grand-ducaux concernant principalement (désignation des ressortissants), l'avis de la chambre ... doit être demandé".

S'il est évident que le législateur lui-même, en votant une nouvelle loi, peut souverainement passer outre à une condition qu'il s'est imposée par la disposition précitée, il n'en est pas de même pour le pouvoir réglementaire chargé d'exécuter les lois telles qu'elles sont. Pour les arrêtés et les règlements, la consultation préalable de la chambre professionnelle est donc une condition de légalité que le Gouvernement n'est pas en droit de négliger, même pas en invoquant l'urgence, la législation sur les chambres professionnelles ne prévoyant pas cette échappatoire, contrairement à la loi organique du Conseil d'Etat.

En admettant qu'un règlement sur le projet duquel la chambre professionnelle compétente n'a pas été consultée soit entaché d'illégalité, on doit également admettre que cette omission entraîne des sanctions juridiques. En effet, "... l'exception d'illégalité, proclamée par l'article 95 de la Constitution devant les tribunaux judiciaires, est admise également devant le Conseil d'Etat. Celui-ci, tout en admettant qu'un règlement général n'est pas annulable par voie principale, en scrute la légalité pour éventuellement annuler les décisions individuelles prises par l'Administration sur la base du règlement reconnu illégal." (Alex Bonn, "Le Contentieux Administratif en Droit Luxembourgeois", page.144.)

Un arrêté ou un règlement général concernant principalement une profession et pris sans consultation préalable de la chambre professionnelle est donc pratiquement inapplicable et inopérant si les ressortissants se sentent lésés. C'est-à-dire que le dépassement des prix ou des marges fixés par des règlements illégalement arrêtés ne pourrait être sanctionné ni par le Ministre de l'Economie ni par les tribunaux.

Au fond, la question se pose en outre ce qu'il convient d'entendre par "directement intéressé". Si en la matière on trouve toujours une chambre patronale (agriculture, commerce, métiers) dont les ressortissants sont directement con-

cernés par les mesures proposées, il ne reste pas moins que les ressortissants des chambres salariales pris dans leur ensemble ne sont pas seulement indirectement intéressés à la fixation des prix qu'ils auront à payer pour les produits ou les services. Seraient donc à consulter chaque fois les trois chambres représentant les salariés ainsi que celle des chambres patronales compétente pour la matière à régler.

Or, il ne faut pas perdre de vue que nombre des règlements dont s'agit seront à prendre d'urgence, afin de permettre le maintien en vigueur de mesures arrêtées par le Ministre. La question se pose donc si la consultation des chambres professionnelles sur chacun de ces projets ne risque pas, ou bien de retarder certaines mesures qui s'imposent, ou bien de dénaturer en simple formalité, les chambres n'étant pas en mesure, par suite des courts délais leur impartis, d'analyser en détail les nouvelles dispositions proposées.

Dans ce contexte, il échet de rappeler que les organisations professionnelles sont sur le plan des chambres professionnelles ce que les partis politiques sont en ce qui concerne la Chambre des Députés. Or, l'article 4, réglant la composition de la commission des prix, y fait entrer, outre les quatre délégués du gouvernement, quatre délégués des organisations patronales et quatre délégués des syndicats les plus représentatifs. Un avis de la commission des prix sur un projet de règlement concernant des prix pourra donc être considéré, en quelque sorte, comme le pendant de l'avis que la Commission de travail de la Chambre des Députés est habilitée à émettre en certaines matières urgentes.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'opposerait pas à la suppression de la consultation des chambres professionnelles à la condition que l'avis de la commission des prix soit déclaré obligatoire en la matière.

Pour éviter tout reproche ultérieur concernant la légalité des règlements de l'espèce, l'article 2 devrait déroger aux dispositions afférentes de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective.

La Chambre propose le texte suivant pour l'alinéa 1^{er}:

"Les mesures d'ordre général sont arrêtées par règlements grand-ducaux pris sur avis de la commission des prix. Par dérogation aux dispositions afférentes de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, la consultation desdites chambres n'est pas obligatoire en la matière."

A l'alinéa 2, au sujet de l'entrée en vigueur des mesures arrêtées d'urgence, il serait indiqué d'ajouter à la première phrase "à moins que l'arrêté ministériel ne fixe une autre date". Dans ce cas la ratification par un règlement grand-ducal devrait se faire "dans le mois de leur entrée en vigueur".

L'alinéa 3 parle d'un "fonctionnaire supérieur qui dirige l'office des prix". La désignation "fonctionnaire supérieur" n'existe pas dans les textes concernant les fonctionnaires de l'Etat, qui ne connaissent que des "fonctionnaires de la carrière supérieure". Pour éviter une dénomination trop longue, la Chambre suggère de parler du "préposé de l'office des prix", emploi pour lequel la Chambre estime normal que le Ministre choisisse un fonctionnaire de la carrière supérieure ayant une formation de juriste.

Article 3

Pas de remarque.

Article 4

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics appuie la revendication de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (U.L.C.) d'être également représentée au sein de la commission des prix prévue à l'article 4 du projet de loi.

Cet appui, pleinement justifié par l'objet des activités de l'U.L.C., qui est la défense des intérêts des consommateurs, s'impose d'autant plus que le défaut de représentation de cet organisme au sein de la commission des prix le priverait automatiquement du droit, reconnu par l'article 11 du règlement grand-ducal du 23 décembre 1974 concernant la concurrence déloyale, modifié par le règlement grand-ducal du 22 décembre 1981, de présenter une requête auprès du président du Tribunal de Commerce aux fins de voir ordonner la cessation de tout acte de concurrence déloyale tel que défini au prédit règlement.

L'U.L.C. se verrait en outre privée du droit de se constituer partie civile devant les juridictions répressives quant aux faits portant préjudice aux intérêts particuliers ou collectifs des consommateurs (cf. article 13, dernier alinéa du règlement du 23 décembre 1974 modifié).

D'autre part, la Chambre se demande s'il ne serait pas plus indiqué de faire désigner tous les délégués de la commission des prix par le Gouvernement en conseil.

Enfin, la Chambre estime que la loi devrait indiquer la durée du mandat des délégués, ceci afin de garantir des renouvellements périodiques de la commission.

Article 5

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande que l'article 5, instituant les commissions locales, prévoie l'institution obligatoire de telles commissions dans les communes de 3.000 habitants et plus.

Une telle disposition s'impose sous peine de rendre l'article 5 pratiquement inefficace, comme le démontre l'expérience du passé.

Par ailleurs, il y a lieu de prévoir la représentation paritaire, au sein des commissions locales, des consommateurs, d'une part, et des producteurs et distributeurs d'autre part.

Article 6

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande que les termes "peuvent dresser" figurant au 1^{er} alinéa soient remplacés par "dressent", la faculté prévue par l'article 5 étant en réalité une obligation pour des officiers de la police judiciaire que sont tant le bourgmestre que le commissaire de police.

Article 7

Outre que les termes "l'auteur des renseignements" et "une réunion" (avec qui?) seraient à préciser, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'alinéa 2 de cet article est superflu alors que le droit de faire connaître leurs observations avant qu'une décision ne soit arrêtée à leur égard est d'ores et déjà garanti à tous les administrés, donc également aux personnes visées dans ce projet, par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes (article 5).

Le dernier alinéa de l'article 7 devra préciser que l'office des prix reçoit les procès-verbaux et rapports des agents de l'office, ainsi que les plaintes des consommateurs.

La notion de "plaintes" devra être prise dans le sens le plus large, incluant également la notion de plainte devant les tribunaux.

Article 8

Pour faire concorder le début de l'alinéa 1^{er} avec la proposition que la Chambre a faite dans le contexte de l'article 2, il est proposé de lui donner la teneur suivante:

"La commission des prix doit donner son avis sur les mesures générales envisagées; elle a en outre le droit ..."

Pour mettre le 2^e alinéa de l'article 8 en concordance avec le commentaire y relatif, il échet de le faire débiter comme suit:

"Au cours ou à la suite de ses analyses, la commission ..."

Article 9

Cet article, qui est la clé de voûte du projet de loi, interdit de dépasser les prix et les marges fixés pour les biens et services ou, à défaut d'une telle fixation, de demander un "prix surfait". La notion du prix "surfait" remplacerait celle du prix "normal" sur lequel se base l'actuelle législation.

La Chambre se demande si ce changement ne créerait pas une confusion préjudiciable aux intérêts des consommateurs, que justement la loi se propose de protéger.

Ainsi, toute la jurisprudence établie jusqu'ici en la matière deviendrait caduque du jour au lendemain.

D'autre part, si la "normalité" d'un prix peut être appréciée dans une marge assez étroite et sur la base de quelques critères objectifs, tel ne semble plus être le cas de l'excès, c'est-à-dire de la différence en plus entre le prix normal et le prix surfait. A l'avenir, le constat à faire devrait donc être double: il faudrait d'abord établir le prix normal et apprécier ensuite contradictoirement si la différence entre le prix normal et le prix surfait est excessive ou non.

En augmentant les possibilités de détourner l'esprit de la loi, la proposition va donc à l'encontre de celui-ci. Aussi la Chambre la rejette-t-elle en demandant de s'en tenir au concept du prix normal. Elle propose de rédiger l'alinéa 2 comme suit:

"A défaut de fixation de prix et de marges, il est interdit de demander un prix supérieur au prix normal. Le caractère normal des prix est apprécié, sur base de critères définis par un règlement grand-ducal, par le préposé de l'office des prix ou, en cas de litige, par la juridiction saisie."

Le règlement à prendre pourra prévoir, entre autres, que la fixation du prix normal se fera sur la base de marges situées dans une "fourchette", tenant compte, par exemple, des différences de loyer et autres.

Article 10

A propos du plancher de 500 francs de l'amende prévue au 1^{er} alinéa de l'article sous examen, la Chambre estime nécessaire de le relever à 2.501 francs.

Cela serait conforme à la loi du 19 novembre 1975 portant augmentation du taux des amendes à prononcer par les tribunaux répressifs, qui stipule que l'amende pour un délit s'élève à 2.501 francs au moins.

L'alinéa 4 de l'article 10 devrait être complété de manière à ce que le jugement y visé puisse également ordonner le remboursement éventuel au consommateur du trop perçu.

Une telle disposition permettrait notamment le dédommagement, par le même jugement, du consommateur ayant subi un préjudice significatif, sans que celui-ci ne

doive encore introduire un recours en dommages-intérêts devant une juridiction civile.

Il faudrait en outre ajouter une disposition prévoyant que les amendes ainsi que les transactions intervenues seront à porter à la connaissance de l'administration des contributions ainsi que de l'enregistrement, ceci en vue d'accroître la portée des dispositions pénales.

A l'alinéa 5, pour éviter des conflits de compétence et puisque l'office des prix est par définition l'organe chargé du contrôle des prix sous l'autorité du Ministre compétent, il y a lieu de supprimer "les agents de contrôle du ministère de l'économie et des classes moyennes ou". La fin de la phrase se lira donc: "et par les agents de l'office des prix, ces derniers étant munis d'une délégation écrite". L'ajout souligné est nécessaire pour limiter la nécessité d'une délégation expresse aux agents de l'office des prix alors que la gendarmerie et la police agissent sur ordre et suivant les règles propres aux forces de l'ordre.

Au dernier alinéa de l'article 10, les termes "fonctionnaire supérieur" sont à remplacer par celui de "préposé".

Il sera encore nécessaire de redresser les erreurs matérielles qui se sont glissées dans le texte de l'article 10.

C'est ainsi qu'il faudrait notamment lire:

- à la 3^e ligne de l'alinéa 4: "n'excédant pas cinq ans";
- à la 2^e ligne de l'alinéa 6: "l'amende et la confiscation";
- à l'alinéa 8: "au préposé de l'office des prix".

La Chambre regrette en outre que le renforcement en personnel de l'office des prix, dont il est question aux commentaires des articles, ne soit pas expressément prévu dans le corps du projet de loi. Une disposition ad hoc proposant des détachements en nombre suffisant serait à ajouter. Il s'agirait d'une solution flexible, non permanente et évitant des dépenses supplémentaires.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics saisit l'occasion du présent avis pour exiger une stricte application du délai minimum de 60 jours prévu par l'article 1er du règlement grand-ducal du 8 janvier 1971, tel qu'il a été modifié par le règlement grand-ducal du 21 juin 1973, délai devant séparer la déclaration obligatoire des hausses de prix de l'application de ces hausses.

En vue d'éviter des hausses avant l'écoulement du délai précité, la Chambre invite le Gouvernement à faire en sorte que l'autorisation de hausse ne soit accordée que vers la fin de la période d'attente de 60 jours, en vue d'assurer ainsi le plein respect des dispositions précitées.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 février 1983.

Le Secrétaire,



Le Président,



**CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS**

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 4 février 1983.

Madame le Ministre
de l'Economie et des
Classes Moyennes

L u x e m b o u r g

Madame le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 16 décembre 1982, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi modifiant la loi du 30 juin 1961 ayant pour objet, entre autres, d'abroger et de remplacer l'arrêté grand-ducal du 8 novembre 1944 portant création d'un office des prix.

Veillez agréer, Madame le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire

