

N° 7273⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relatif aux contrôles officiels des produits agricoles**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(27.7.2021)

Les 23 amendements gouvernementaux sous avis (ci-après les « Amendements » ou le « Projet amendé ») modifient le projet de loi n°7273 relative aux contrôles officiels des produits agricoles (ci-après le « Projet initial »), à propos duquel la Chambre de Commerce a émis un avis en date du 25 septembre 2018¹.

Les contrôles officiels des produits agricoles visés par ce projet de loi ayant vocation à être réalisés à tous les stades de leur production et de leur commercialisation (article 4, paragraphe 1^{er} du Projet amendé), le Projet amendé vise à mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec la réglementation européenne relative aux normes de commercialisation, aux normes de l'agriculture biologique, aux appellations de qualité et d'origine des produits agricoles, ainsi qu'aux règles de commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture. Il s'articule autour des principaux axes suivants : contrôles officiels (chapitre 3), enregistrement, agrément et registre des opérateurs (chapitre 4), taxes (chapitre 6) et sanctions (chapitre 7).

L'environnement législatif et réglementaire a évolué depuis l'introduction du Projet initial en 2018. Les Amendements s'inscrivent désormais dans le cadre plus général d'une évolution de l'organisation administrative du contrôle des « produits agricoles » et des « denrées alimentaires » suite au dépôt du projet de loi n°7716 portant création d'une Agence vétérinaire et alimentaire (ci-après le « Projet de loi n°7716 »).

En bref

- La Chambre de Commerce approuve le remaniement du Projet initial et son repositionnement par rapport à l'organisation générale des contrôles de denrées alimentaires telle que prévue par le Projet de loi n°7716.
- Elle regrette cependant que l'occasion n'ait pas été saisie, dans le cadre du Projet de loi n°7716, pour intégrer les contrôles officiels des produits agricoles aux compétences de l'Agence vétérinaire et alimentaire.

*

CONTEXTE

Il convient de rappeler que le champ d'application du Projet initial recouvrait au moins partiellement celui d'un autre projet de loi, voté et entré en vigueur depuis, à savoir la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relative aux denrées alimentaires (ci-après la « Loi du 28 juillet 2018 »)². Certains risques induits par l'articulation entre les deux textes – notamment en terme de chevauchement des compétences – avaient été mis en évidence par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 juillet 2018 dans lequel il invitait les auteurs du Projet initial à délimiter de manière précise les

1 Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce n°5040CCL du 25 septembre 2018

2 Lien vers la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires

dispositions relevant des « denrées alimentaires » et celles des « produits agricoles » et, « *si une telle délimitation devait s'avérer impossible, le Conseil d'Etat propos[ait] de modifier le texte déjà voté et d'y englober les dispositions du texte en projet qui ne se trouvent pas couvertes par le texte déjà voté* »³.

Or, la Loi du 28 juillet 2018 fait actuellement l'objet d'une modification par le Projet de loi n°7716 relative à la création et l'organisation de l'Agence vétérinaire et alimentaire (ci-après l' « AVA »), Le Projet de loi n°7716 prévoit que l'AVA, placée sous l'autorité du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, regroupe à terme les activités de trois administrations et services existants (la Division de la sécurité alimentaire de la Direction de la santé, l'Administration des services vétérinaires et le Service de l'alimentation animale de l'Administration des services techniques de l'agriculture) de même que l'organe de coordination actuel (le Commissariat du gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire), afin de rassembler au sein d'une même entité l'ensemble des acteurs actuellement en charge des contrôles officiels de la chaîne alimentaire.

C'est pour pallier ce risque que les auteurs des Amendements ont décidé de limiter le champ d'application du Projet amendé aux seuls produits agricoles et d'omettre toute référence aux « denrées alimentaires », dont les contrôles sont régis par les dispositions précitées.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce salue la volonté des auteurs d'inscrire le Projet amendé dans le cadre plus général d'une évolution de l'organisation administrative du contrôle des produits agricoles et des denrées alimentaires, notamment dans le cadre de la mise en place de l'AVA⁴.

Comme la Chambre de Commerce l'a déjà mentionné dans son avis relatif au Projet de loi n°7716 émis en date du 12 février 2021, elle soutient et salue la réunion au sein d'une même administration de l'ensemble des acteurs des contrôles officiels de la chaîne alimentaire, afin de renforcer l'efficacité et l'efficience de ces contrôles, et de contribuer à la simplification des procédures pour les opérateurs économiques du secteur et les administrations.

Elle s'interroge cependant quant à la raison qui justifie que les contrôles officiels des produits agricoles ne soient pas également intégrés aux compétences de l'AVA, notamment en ce qui concerne les prérogatives de l'Administration des services techniques de l'agriculture (ASTA), ce qui aurait de nombreux avantages et permettrait d'opérer une réelle uniformisation du système. A titre d'exemple, la Chambre de Commerce relève que si l'ASTA est l'organe compétent pour effectuer les contrôles des produits agricoles sur le marché national (article 4 du Projet amendé), c'est en revanche l'AVA qui est responsable de ces contrôles pour les produits importés (article 3, paragraphe 1^{er}, point 6 du Projet de loi n°7716).

Etant donné que tant l'AVA (mise en place par le Projet de loi n°7716), que l'ASTA (compétente pour effectuer les contrôles en vertu du Projet amendé) dépendent toutes les deux du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, le fait d'attribuer les compétences de l'ASTA en matière de contrôle des produits agricoles à l'AVA permettrait également une application cohérente et harmonieuse de la réglementation européenne au Luxembourg.

En effet, la Chambre de Commerce constate que l'organisation nationale relative aux contrôles des denrées alimentaires est scindée entre plusieurs administrations en fonction des types de produits concernés alors que la législation européenne n'opère pas de distinction de ce type. Il convient de citer, à titre d'exemple, le règlement (UE) 2017/625 du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux [...], mis en œuvre par le Projet amendé.

La centralisation des contrôles au sein de l'AVA permettrait également d'en simplifier les procédures, et notamment de s'assurer que les prérogatives des agents de contrôle soient identiques, y compris en matière de sanctions administratives ou pénales. En effet, en maintenant deux projets de loi différents octroyant des prérogatives différentes pour les agents en fonction de l'agence concernée, les auteurs manquent une occasion de procéder à une réelle simplification administrative et créent une certaine insécurité juridique qui aurait pu être évitée. La Chambre de Commerce s'interroge donc quant au fait

³ Avis du Conseil d'Etat du 27 juillet 2018, n° 52.789

⁴ L'AVA devrait être mise en place à l'issue de la procédure législative du projet de loi n°7716 (lien).

de savoir si, malgré la bonne volonté affichée des auteurs de délimiter au maximum le champ de compétences du Projet amendé par rapport au Projet de loi n°7716, tout risque de chevauchement des compétences entre les agences de contrôle est effectivement écarté.

Cette centralisation permettrait par ailleurs de réduire le nombre de contrôles à effectuer par les autorités dans les différents établissements concernés par les produits alimentaires, qu'il s'agisse de produits agricoles ou non, alors même qu'ils auraient pu être diligentés par un seul et même agent, à l'occasion d'une seule et même visite si une agence unique centralisait l'intégralité des compétences de contrôle. En pratique, pour les opérateurs concernés, il est important d'éviter que des compétences soient inutilement dédoublées au niveau des différents organes de contrôle.

Pour finir, la Chambre de Commerce constate que l'adoption de plusieurs règlements grand-ducaux est prévue par les Amendements et, ce faisant, regrette de ne pas en avoir été saisie en même temps que des Amendements eux-mêmes, ce qui lui aurait permis de se prononcer sur le système de contrôle des produits agricoles envisagé dans son ensemble.

*

COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

Concernant l'Amendement 3 portant sur l'article 3 « autorité compétente » du Projet amendé

Cet amendement établit une liste de l'ensemble des textes européens en vertu desquels le Ministre ayant l'agriculture dans ses attributions est désigné comme autorité compétente.

Quant au fond, la Chambre de Commerce constate notamment que deux points doivent être complétés comme suit :

- 4° « règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) no 2092/91 »
- 6° « règlement (UE) n°1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires »

De manière générale, la Chambre de Commerce constate que ces attributions sont à rapprocher de la série d'attributions reconnues à ce même Ministre ayant l'agriculture dans ses attributions établie par le Projet de loi n°7716 qui modifie l'article 2 de la Loi du 28 juillet 2018.

Concernant l'Amendement 15 portant sur l'article 9 « taxes pour les contrôles officiels et les autres activités officielles » du Projet amendé

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la raison justifiant la suppression de l'indication d'un montant maximum de la taxe à charge des opérateurs faisant l'objet de contrôles officiels. Celle-ci était en effet plafonnée à 10.000 euros en vertu du Projet initial, montant maximum dont il n'est plus question dans le Projet amendé.

A titre de comparaison, ce plafonnement est maintenu dans la Loi du 28 juillet 2018 (y compris telle que modifiée par le Projet de loi n°7716).

Concernant les Amendements 16 à 20 portant sur le chapitre 7 « Contrôles et sanctions » du Projet amendé

La Chambre de Commerce regrette que les libellés de la nouvelle mouture des articles 10 « mesures d'urgence », 11 « Recherche et constatation des infractions », 12 « Pouvoirs et prérogatives de contrôle », 13 « Sanctions pénales », 14 « avertissements taxés » et 15 « Mesures administratives » du Projet amendé n'aient pas été harmonisés avec les articles correspondant du Projet de loi n°7716. En termes de simplification administrative et de rationalisation de l'action publique, la logique aurait voulu que les prérogatives des agents (des différentes administrations) chargés des contrôles soient identiques, de même que les sanctions applicables, permettant ainsi, à terme, de procéder à une réelle uniformisation des contrôles visant les denrées alimentaires (y compris agricoles).

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

