



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7170

Projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles

Date de dépôt : 17-08-2017

Date de l'avis du Conseil d'État : 03-04-2018

Auteur(s) : Monsieur Fernand Etgen, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
17-08-2017	Déposé	7170/00	<u>3</u>
05-12-2017	Avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs (15.11.2017)	7170/01	<u>16</u>
19-01-2018	Avis de la Chambre des Métiers (10.1.2018)	7170/02	<u>19</u>
26-01-2018	Avis de la Chambre de Commerce (18.1.2018)	7170/03	<u>22</u>
03-04-2018	Avis du Conseil d'État (30.3.2018)	7170/04	<u>27</u>
13-04-2018	Avis de la Chambre d'Agriculture - Dépêche du Président de la Chambre d'Agriculture au Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs (30.3.2018)	7170/05	<u>34</u>
17-09-2020	Arrêté Grand-Ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés (4.9.2020)	7170/06	<u>46</u>
02-07-2018	Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs Procès verbal (15) de la reunion du 2 juillet 2018	15	<u>49</u>

7170/00

N° 7170
CHAMBRE DES DEPUTES
 Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification
 des produits agricoles**

* * *

(Dépôt: le 17.8.2017)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (2.8.2017).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Commentaire des articles.....	5
4) Exposé des motifs.....	7
5) Fiche d'évaluation d'impact.....	9
6) Fiche financière.....	11

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles.

Cabasson, le 2 août 2017

*Le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture
 et de la Protection des consommateurs,*

Fernand ETGEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1^{er} – *Champ d'application et définitions*

Art. 1. *Champ d'application*

La présente loi fixe les exigences minimales pour l'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification des produits agricoles, en application de l'article 20, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après dénommé „règlement (UE) n° 702/2014“.

Art. 2. *Définitions*

- (1) On entend par administration: l'Administration des services techniques de l'agriculture.
- (2) On entend par groupements et organisations de producteurs: les groupements et organisations de producteurs tels que définis à l'article 2, paragraphe 43 du règlement (UE) n° 702/2014.
- (3) On entend par ministre: le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions.
- (4) On entend par produits agricoles: les produits tels que définis à l'article 2, point (4) du règlement (UE) n° 702/2014.
- (5) On entend par région: la Grande Région telle que consacrée lors du premier Sommet de la Grande Région ayant eu lieu le 20 septembre 1995 à Mondorf-les-Bains.
- (6) On entend par systèmes de certification: les systèmes de certification applicables aux produits agricoles qui respectent les critères énumérés à l'article 20, paragraphe (2), point (c) du règlement (UE) n° 702/2014.
- (7) On entend par systèmes de qualité:
 - (a) les systèmes de qualité „AOP“, „IGP“ ou „STG“ applicables aux produits agricoles portant une appellation d'origine protégée ou une indication géographique protégée ou une spécialité traditionnelle garantie, conformément au:
 - i. 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;
 - ii. règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et abrogeant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil;
 - iii. règlement (UE) n° 251/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et abrogeant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil;
 - (b) les systèmes de qualité biologiques applicables aux produits agricoles issus de l'agriculture biologique conformément au 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) n° 2092/91;
 - (c) les autres systèmes de qualité applicables aux produits agricoles qui respectent les critères énumérés à l'article 20, paragraphe 2, point b) du règlement (UE) n° 702/2014.

Chapitre 2 – *Critères d'éligibilité et agrément*

Art. 3. Sont éligibles pour l'introduction d'une demande d'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification, les groupements et organisations de producteurs pour des produits agricoles, ci-après dénommés „demandeurs“.

Art. 4. Afin d'obtenir un agrément en tant que système de qualité ou de certification pour un produit agricole, le système doit se conformer à un cahier des charges qui:

1. précise que le système est ouvert à tous les producteurs de produits agricoles;
2. garantit que les exigences fixées au niveau du cahier des charges sont liées aux objectifs du système;
3. définit le champ d'application du système en termes de produits et/ou procédés de production;
4. définit pour le produit agricole, les critères et les démarches garantissant que le produit répond à des caractéristiques définies et contrôlées;
5. énonce les objectifs sociaux, environnementaux et/ou économiques à atteindre;
6. mentionne les indications facultatives ou allégations utilisées dans le cadre de l'étiquetage;
7. indique les mesures à prendre pour garantir la véracité des informations en cas d'utilisation d'indications facultatives ou d'allégations sur les étiquettes du produit;
8. met en place une structure de surveillance permettant de vérifier le respect des dispositions du cahier des charges et un mécanisme de participation qui permet à toutes les parties concernées de contribuer au développement du cahier des charges;
9. prévoit des critères de contrôle liés aux exigences du système et aux indications facultatives ou allégations correspondantes;
10. met en place un système de contrôle applicable à toutes les étapes de la production et détermine un plan de contrôle incluant une fréquence de contrôle minimale pour tous les producteurs tenant compte des résultats d'inspections précédentes et des risques inhérents au produit ou au procédé de production;
11. le cas échéant, définit l'échantillonnage et les tests organoleptiques ou de laboratoire à effectuer;
12. instaure des contrôles inopinés;
13. prévoit des contrôles à effectuer sur base de procédures claires, transparentes et documentées, dont les résultats insatisfaisants aboutissent à des actions correctives et menant à une évaluation systématique des résultats de contrôle;
14. spécifie les instances de contrôle et l'organisme certificateur en charge du contrôle du respect des dispositions du système, qui doit être accrédité selon la norme européenne EN 45011;
15. établit un système de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives; et
16. garantit la publication du cahier des charges, y compris un résumé de ce dernier, à l'attention du public.

Art. 5. (1) Afin d'obtenir un agrément en tant que système de qualité pour un produit agricole, le système doit, en plus des conditions fixées à l'article 4, disposer d'un produit final dont les caractéristiques dépassent largement les normes commerciales prévues par la législation européenne ou nationale relative à la santé publique, animale ou végétale, le bien-être des animaux ou la protection de l'environnement.

(2) Le système doit respecter les trois priorités suivantes:

1. la priorité „Qualité – Saveur“, caractérisée par la différenciation du produit en termes de qualité par rapport à un produit standard, par l'application d'un ou de plusieurs des éléments suivants: la traçabilité, la qualité sanitaire, la saveur, les matières premières utilisées, la composition du produit fini ou les méthodes de production, de fabrication ou de transformation;
2. la priorité „Régional – Equitable“, caractérisée par la différenciation du produit par rapport à un produit standard, par l'application d'un ou de plusieurs des éléments suivants: une production axée sur un approvisionnement régional en intrants, promouvant une production, une transformation et un conditionnement régional des produits agricoles, ou assurant une répartition équitable des marges garantie à travers la filière en assurant plus particulièrement une plus-value au producteur en termes de revenu équitable;
3. la priorité „Environnement – Bien-être animal“, caractérisée par la différenciation du produit par rapport à un produit standard, par l'application d'un ou de plusieurs des éléments suivants: une production d'un produit agricole se conformant à des exigences supplémentaires aux normes applicables en matière de réduction de l'impact environnemental et climatique, assurant un recours à des

méthodes d'exploitation ou de production spécifiques favorisant une économie circulaire ou remplissant des exigences dépassant largement les normes prévues par la législation européenne ou nationale relative au bien-être animal.

(3) Pour chacune des trois priorités, le système doit respecter au moins un des critères techniques tels que déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 6. (1) Selon le nombre de critères techniques remplis pour chacune des priorités conformément à l'article 5, paragraphe 3, un logo d'agrément est attribué aux produits agricoles issus d'un système de qualité ou de certification agréé. Le logo d'agrément est décliné en système d'étoiles comme suit:

1. une étoile pour un système de certification remplissant les conditions visées à l'article 4;
2. deux étoiles pour un système de qualité remplissant jusqu'à 20% des critères techniques éligibles en la matière;
3. trois étoiles pour un système de qualité remplissant entre 20% et 50% des critères techniques éligibles en la matière;
4. quatre étoiles pour un système de qualité remplissant au moins 50% des critères techniques éligibles en la matière.

(2) Le modèle du logo d'agrément est déterminé par règlement grand-ducal.

(3) L'agrément d'un système de qualité ou système de certification oblige ce dernier à utiliser un logo d'agrément sur l'emballage ou l'étiquetage de ses produits agréés, comme signe de reconnaissance en tant qu'agrément officiel de l'Etat pour le consommateur. Le logo d'agrément peut être utilisé en tant que seul identifiant ou en coexistence avec la marque commerciale ou le logo propre au label agréé. Il doit figurer dans le même champ visuel que le logo propre au label agréé. Le demandeur doit respecter les conditions spécifiques à l'utilisation du logo d'agrément, définies au niveau d'une charte graphique d'usage, qui sera mise à disposition par l'administration.

Art. 7. (1) En vue de l'obtention d'un agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles, le demandeur doit présenter une demande écrite au ministre.

(2) L'agrément est délivré par le ministre, sur avis de la commission visée à l'article 8.

(3) L'agrément est accordé pour une durée de cinq ans et est renouvelable pour des périodes de même durée.

(4) Les modalités d'application concernant la demande d'agrément sont déterminées par règlement grand-ducal.

Chapitre 3 – Commission

Art. 8. (1) Il est institué une commission chargée d'évaluer les demandes d'agrément en tant que système de qualité et de certification des produits agricoles, de conseiller le ministre et de surveiller le respect des conditions fixées par la présente loi.

(2) La composition et le fonctionnement de la commission sont déterminés par règlement grand-ducal.

Chapitre 4 – Contrôles et sanctions

Art. 9. (1) Le demandeur est tenu de faciliter l'exercice de la mission de contrôle des personnes désignées par le ministre, en leur permettant:

1. d'accéder à tous les établissements participant au système de qualité ou au système de certification;
2. de consulter tous les registres et documents en relation avec le système de qualité ou le système de certification; et
3. d'effectuer des prélèvements pour examen.

(2) Chaque contrôle donne lieu à un rapport faisant état des manquements constatés et des mesures proposées pour y remédier.

(3) Le demandeur est tenu de soumettre annuellement à l'administration, au plus tard le 15 mars de l'année suivante, le résultat des contrôles effectués par l'organisme certificateur en charge de la vérification du respect des dispositions du cahier des charges, visé à l'article 4, point 14.

(4) A la demande de l'administration, le demandeur transmet à celle-ci les dates des prochains contrôles tels que visés à l'article 4, point 10. Les agents de l'administration et de l'Administration des services vétérinaires, désignés par le ministre, sont autorisés à assister à ces contrôles.

Art. 10. (1) Le ministre peut suspendre temporairement ou retirer l'agrément si le demandeur enfreint les obligations qui lui sont imposées en vertu de la présente loi ou des conditions d'agrément.

(2) La décision de suspension temporaire ou de retrait de l'agrément est notifiée au demandeur par lettre recommandée.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre 1^{er}. *Champ d'application et définitions*

Article 1.

Sans commentaire particulier.

Article 2.

Sans commentaire particulier.

Chapitre 2. *Critères d'éligibilité et agrément*

Article 3.

Sans commentaire particulier.

Article 4.

Une des conditions de base pour l'obtention d'un agrément est l'existence d'un cahier des charges. Celui-ci doit fixer des critères de production clairs et vérifiables en relation avec les objectifs du système, prévoir un système de contrôle par un organisme de contrôle neutre et accrédité, et mettre en place un système de sanctions.

Il convient de souligner l'importance de l'articulation entre le cahier des charges et le plan de contrôle. En effet, les gestionnaires de systèmes doivent s'interroger sur la contrôlabilité des règles prévues par leurs cahiers des charges, sur la fréquence de contrôle et la fiabilité du dispositif de contrôle ainsi que sur les différents manquements et leur impact.

Les systèmes répondant aux conditions de l'article 4 se qualifient d'office pour une reconnaissance en tant que système de certification.

Article 5.

Cet article fixe les conditions additionnelles à respecter par les systèmes de qualité. Afin de pouvoir se qualifier comme système de qualité, les cahiers des charges proposés à l'agrément doivent en plus cibler des produits de qualité dont les caractéristiques dépassent largement les normes commerciales européennes ou nationales, par comparaison à des produits issus d'une production conventionnelle servant de référence.

La différenciation du produit par rapport à un produit standard doit être claire et univoque, par application de critères vérifiables. Il faut que le produit agricole respecte au moins un des critères

techniques dans chacune des priorités suivantes: priorité „Qualité – Saveur“, priorité „Régional – Equitable“, priorité „Environnement – Bien-être animal“.

Il est laissé libre choix aux groupements de producteurs de constituer et de composer à leur propre guise les objectifs de leurs labels, correspondant ainsi aux besoins des filières concernées et aux attentes des consommateurs. Pour chaque priorité, des critères techniques sont fixés, visant à la fois à garantir le respect de critères minimum en relation avec ces objectifs et à assurer une évaluation objective des objectifs atteints lors de la procédure d'agrément des cahiers des charges. Les critères techniques sont à définir par règlement grand-ducal pour pouvoir être adaptés au fur et à mesure de l'évolution du marché.

Article 6.

Le nombre de critères techniques auquel satisfait le produit agricole au niveau des trois priorités détermine la nature du logo d'agrément attribué à ce produit. Le logo d'agrément est décliné en système d'étoiles. Ce logo figure comme signe de reconnaissance des labels agréés par l'Etat. Il est à afficher à côté de la marque commerciale, du logo inhérent au label, ou comme élément identifiant unique. Le logotype et les spécificités de son usage sont fixés par règlement grand-ducal, ainsi que dans une charte graphique d'usage. Cette dernière précise les conditions d'utilisation du logo d'agrément et plus particulièrement son usage dans le domaine de la communication.

D'une part, il convient d'assurer une visibilité des systèmes de qualité et de certification reconnus par l'Etat vis-à-vis des consommateurs et opérateurs économiques, tels que les cuisines collectives. D'autre part, il est important que les gestionnaires de labels et les participants aux systèmes de qualité et de certification fassent valoir les informations relatives à l'agrément des labels au niveau de la publicité et de la commercialisation de leurs produits. Le logo est censé fournir une aide d'interprétation et de décision au consommateur ou à l'opérateur économique réalisant ses achats.

Une campagne d'information en deux parties – destinée d'une part aux groupements de producteurs concernés et d'autre part aux consommateurs – accompagnera la mise en vigueur de la réglementation sur l'agrément des systèmes de qualité ou de certification.

Article 7.

Cet article décrit les modalités d'introduction d'une demande d'agrément ainsi que les modalités concernant la délivrance et la durée de l'agrément. Les démarches détaillées à entreprendre sont fixées par règlement grand-ducal.

Chapitre 3. – Commission

Article 8.

Les demandes d'agrément sont évaluées par une commission. Le fonctionnement et la composition de cette commission sont fixés par règlement grand-ducal, assurant ainsi une évaluation standardisée des demandes d'agrément.

La commission a également pour mission d'assurer le respect des conditions fixées par la loi et par le règlement grand-ducal. L'agrément est accordé par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, sur base de l'avis de la commission. Les modalités d'application concernant la demande d'agrément sont déterminées par règlement grand-ducal.

Chapitre 4. – Contrôles et sanctions

Article 9.

Cet article définit les modalités de contrôle mises en place par les autorités. Le demandeur doit introduire annuellement un rapport à l'Administration des services techniques de l'agriculture, faisant état du résultat des contrôles effectués par l'organisme certificateur du label. Ce rapport de contrôle vise à contrôler et à justifier l'octroi du logo d'agrément décerné. La commission veille en outre à ce qu'il existe un lien suffisamment étroit entre les points contrôlés de la check-list sur base de laquelle l'organisme certificateur réalise ses contrôles et les critères techniques qui ont déterminé la nature du logo octroyé lors de la procédure d'agrément du label.

Le gestionnaire du système autorise l'Administration des services techniques de l'agriculture ainsi que l'Administration des services vétérinaires à effectuer ou à accompagner, suivant les besoins, des contrôles effectués par le gestionnaire du système ou l'organisme de contrôle accrédité.

Article 10.

Le projet de loi prévoit les sanctions applicables qui consistent, hormis les sanctions et pénalités prévues dans d'autres textes législatifs ou réglementaires régissant le commerce de ces produits, en la suspension temporaire ou le retrait de l'agrément, ainsi que du droit d'usage du logo d'agrément.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le programme gouvernemental prévoit dans le chapitre consacré au ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs que le Gouvernement entend sensibiliser les consommateurs au sujet de la haute valeur des produits agricoles, assurer une meilleure information pour le consommateur, ainsi que promouvoir l'utilisation des produits du terroir de qualité et des produits biologiques dans les lieux de restauration collectifs qui fonctionnent sous tutelle étatique. Le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs a entamé en 2016 des discussions avec les différents intervenants en vue d'analyser la situation, d'évaluer la faisabilité et d'acter les moyens de mise en œuvre nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il s'ensuivait la rédaction de plusieurs textes réglementaires dont les grandes lignes ont été présentées au secteur agricole, aux opérateurs de cuisines collectives et aux autres acteurs concernés dans le cadre du „Qualitätsdësch“ organisé fin septembre 2016.

Historiquement, la qualité des produits agricoles est une grande préoccupation, non seulement pour les consommateurs, mais aussi pour les producteurs. Au Grand-Duché, les premières démarches de qualité ont vu le jour en 1932 sous forme d'une loi relative à la standardisation des produits agricoles et horticoles. Depuis lors, une multitude de labels régionaux ou nationaux, des standards et initiatives de certification internationales, ainsi que des démarches communautaires en matière d'agriculture biologique et de signes de qualité européens ont été initiées, garantissant le respect de conditions de production plus ou moins strictes, édictées au niveau d'un cahier des charges et définissant des mesures de surveillance. La plupart des démarches de qualité sont de nature collective dans la mesure où un groupement de producteurs assume le rôle de gestionnaire du label, tout en prévoyant un mécanisme participatif impliquant les filières en amont et en aval et étant, pour des raisons d'impartialité, assujéti à une procédure de contrôle par un organisme indépendant.

Malgré la multitude de labels d'origine luxembourgeoise ou étrangère présents sur le marché, ces labels ont des exigences très variables en termes de durabilité et de qualité et diffèrent quant à la contrôlabilité des règles fixées par les cahiers des charges. Ainsi, le consommateur non averti risque de ne pas se retrouver dans l'enchevêtrement des dispositifs réglementaires, des règles d'étiquetage ainsi que dans le dédale des labels, de leur communication et publicité. Cependant, le consommateur a le regard de plus en plus attentif et vigilant sur les paramètres de durabilité et de qualité. Il convient donc que les producteurs se mettent davantage au diapason afin que le consommateur puisse faire un choix raisonné lors de l'achat de ses produits.

Les produits luxembourgeois ont un fort potentiel de qualité et l'engagement des producteurs dans une démarche de qualité a de nombreuses retombées à la fois sur le plan économique, territorial et social. Les démarches de qualité constituent donc une plus-value pour le développement du territoire luxembourgeois qu'il importe de supporter à juste titre. Dans un contexte de globalisation et compte tenu du fait que les aspects de qualité, de régionalité, de bien-être animal, ainsi que la conscience écologique font de plus en plus partie intégrante de notre société, il conviendra de continuer à renforcer le dispositif des labels au niveau de ces valeurs, en alignant davantage les intérêts des producteurs aux attentes du consommateur. Il convient de démarquer les labels de qualité d'origine luxembourgeoise du grand nombre de labels existants et de produits d'importation. Un agrément officiel des labels nationaux et l'apposition d'un logo d'agrément officiel sur l'emballage ou l'étiquetage de ces produits s'inscriraient donc parfaitement dans l'objectif d'une démarcation plus prononcée des produits luxembourgeois et d'une aide à l'achat pour le consommateur, en accordant un intérêt particulier aux labels ayant comme valeurs prioritaires, la „Qualité – Saveur“, le „Régional – Equitable“ et l'„Environnement

– Bien-être animal“. Afin d’atteindre cet objectif, il est donc proposé d’introduire un agrément officiel des labels.

L’agrément des labels sous forme d’une évaluation indépendante sur base de critères techniques clairs par des instances officielles a pour but d’assurer une cohérence globale des démarches de qualité et d’accroître la transparence et la confiance du consommateur. Enfin, il convient de signaler que l’agrément des labels est aussi une étape ou un prérequis visant à assurer une utilisation renforcée des produits luxembourgeois dans les cuisines collectives. En effet, la nouvelle directive européenne relative aux marchés publics permet d’imposer des exigences en termes de durabilité et d’environnement et de favoriser ainsi des produits issus de systèmes remplissant des exigences déterminées en matière de durabilité sur base de paramètres clairement définis, objectifs et vérifiables.

Il convient de signaler que l’approche proposée dans le projet de loi n’a pas démarré sur une page blanche. La production basée sur un cahier des charges édictant des règles plus ou moins strictes, la soumission régulière à une procédure de contrôle, les préoccupations et efforts déjà engagés en matière de qualité et de durabilité, de même que la démarche d’agrément dans le cadre des labels à viande, sont devenus familiers pour maints producteurs déjà affiliés aux labels. A une époque où la durabilité a fortement gagné en importance, où les engagements internationaux en matière de changement climatique amènent à réviser nos systèmes de production et notre mode d’alimentation, dans une ère d’avancée en économie circulaire et en bio-économie, la „qualité“ et la „durabilité“ devraient davantage être des mots d’ordre. Il convient de démêler et détricoter la multitude de labels face à ces paramètres cruciaux.

En outre, il importe de souligner que le texte sous rubrique se base sur la participation volontaire: les groupements de producteurs visés peuvent adapter leur cahier des charges à leur propre guise et rythme, selon leurs moyens et en tenant compte de la situation du marché. Le présent projet de loi prévoit tant la possibilité de produire suivant un standard de base que l’engagement dans des démarches de qualité allant nettement au-delà des normes standard de production. Un identifiant simple à comprendre, apposé sur l’emballage des produits labellisés sous forme d’un logo d’agrément officiel, est destiné à rétablir la confiance du consommateur et la transparence à son égard, lui permettant de se retrouver plus facilement dans cette jungle d’étiquetage, de labellisation et de communication. Le logo d’agrément constituerait également la „référence“, l’élément de démarcation qui pousserait la porte d’entrée des établissements publics et privés qui gèrent des cuisines collectives. Le texte proposé trace donc un fil conducteur définissant les paramètres de qualité et de durabilité où les gestionnaires de labels pourront progresser à leur gré, tout en assurant une communication franche et honnête vis-à-vis du consommateur.

Aussi, convient-il de fournir une aide financière adaptée aux producteurs agricoles pour la participation aux labels de qualité et qui vise à encourager les gestionnaires de labels intéressés à avoir une orientation plus axée sur les objectifs de qualité et de durabilité. Dans cette optique, il convient donc de déployer davantage d’efforts d’information et de promotion des produits labellisés auprès du consommateur en mettant à disposition des systèmes agréés ainsi qu’un soutien financier suffisant qui sera proportionnel aux efforts déployés par les gestionnaires de labels pour atteindre les objectifs visés.

Une reconnaissance officielle des labels par l’Etat génère donc une valeur ajoutée tant en termes de garantie aux consommateurs et de crédibilité des objectifs des cahiers des charges des produits que pour les gestionnaires de labels qui peuvent faire valoir cette reconnaissance officielle étatique au niveau de leur communication.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet:	Projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles
Ministère initiateur:	Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs
Auteur(s):	Pia Nick; Marie-Christine Turbang
Tél:	247-72515
Courriel:	marie-christine.turbang@ma.etat.lu
Objectif(s) du projet:	Introduction d'exigences minimales pour l'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification des produits agricoles
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):	
Date:	11.7.2017

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles:
 Remarques/Observations:

2. Destinataires du projet:
 - Entreprises/Professions libérales: Oui Non
 - Citoyens: Oui Non
 - Administrations: Oui Non

3. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui Non N.a.¹
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)
 Remarques/Observations:

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui Non
 Remarques/Observations: Un questionnaire avec un descriptif est prévu et sera mis à la disposition des agriculteurs et des autres personnes concernées.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui Non
 Remarques/Observations:

¹ N.a.: non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui Non N.a.
Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui Non
- Remarques/Observations:
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui Non N.a.
Si oui, lequel?
Remarques/Observations:

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière:
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - Si oui, expliquez pourquoi: Les critères d'éligibilité des aides sont indépendants du sexe du demandeur.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

*

FICHE FINANCIERE

L'introduction d'exigences minimales pour l'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification des produits agricoles nécessite des adaptations à faire par les groupements et organisations de producteurs qui disposent déjà d'un système de certification ou de qualité volontaire.

L'agrément attribué par l'Etat à un système de certification ou de qualité est accompagné par une réglementation stricte d'un logo sur tout emballage de produit issu d'un tel système. Cette réglementation est déterminée dans un projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application du projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles.

Le projet de loi est sans incidence sur le budget de l'Etat.

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7170/01

N° 7170¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

**relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification
des produits agricoles**

* * *

AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(15.11.2017)

Conscient que les consommateurs privilégient de plus en plus les produits régionaux de qualité issus d'une production durable, le Gouvernement a déposé le projet de loi susvisé. Cette initiative répond à des attentes que nous avons constatées depuis longtemps. Lors des scandales affectant le secteur de la viande, un Eurobaromètre de la Commission Européenne sur la sécurité alimentaire relevait déjà que nos consommateurs pensent trouver les produits alimentaires les plus sûrs d'abord auprès des fermiers et petits producteurs, puis au marché. Selon le même sondage, les Luxembourgeois sont les plus friands d'informations figurant sur les produits qu'ils déclarent lire généralement. Ils sont les consommateurs européens accordant le plus d'attention aux appellations d'origine et aux labels de qualité.¹

Le premier volet² du projet souhaite garantir aux consommateurs plus de transparence en matière de labels en introduisant un logo officiel accordé par une commission interministérielle à des produits agricoles respectant un ou plusieurs critères concernant la « Qualité-Saveur », les aspects « Régional-Equitable » et ceux relatifs à « Environnement – Bien-être animal ». Il s'agit d'un système flexible car les groupements et organisations de producteurs habilités à demander un agrément – donc pas de demande de producteurs individuels contrairement p.ex. aux Marques nationales – sont libres d'établir leurs propres cahiers des charges soumis à des instances de contrôle ou de certification de leur choix. Ils doivent respecter néanmoins 6 conditions fixées par la future loi. Afin d'obtenir l'agrément étatique, il faut en plus « *un produit final dont les caractéristiques dépassent largement les normes commerciales prévues par la législation européenne ou nationale relative à la santé publique, animale ou végétale, le bien-être des animaux ou la protection de l'environnement* ». Comment mesurer objectivement cette plus-value ? Ce sera l'un des défis de la mise en pratique de l'agrément.

Les producteurs peuvent continuer à mentionner sur les étiquettes, les emballages, ... d'autres logos comme des labels organiques ou des marques nationales. A cet égard, nous mettons en garde contre la multiplication des logos sur un même produit risquant de nuire à l'objectif d'une meilleure transparence recherchée précisément par le législateur (« *Malgré la multitude de labels d'origine luxembourgeoise ou étrangère présents sur le marché, ces labels ont des exigences très variables en termes de durabilité et de qualité et diffèrent quant à la contrôlabilité des règles fixées par les cahiers des charges* »).

Le logo attribué se composera de une à quatre étoiles, le maximum attestant que le produit remplit au moins 50% de tous les critères techniques fixés par un règlement grand-ducal. En fait, tous les objectifs européens de production durable et d'économie circulaire sont repris par ces critères ce qui illustre l'ambition du projet. Citons pêle-mêle parmi les critères que les producteurs sont incités à promouvoir l'emploi exclusif de substances naturelles, la réduction d'additifs alimentaires, une alimentation animale sans organismes génétiquement modifiés, une indication relative au lieu d'origine des principaux ingrédients et matières premières, un revenu équitable aux producteurs de produits agricoles, des ingrédients issus du commerce équitable, des programmes de sauvegarde de la diversité biologique, des emballages écologiques, ... Concernant la qualité et la saveur, une commission de dégustation sera

1 Cité de la brochure de l'ULC « Labels de qualité de la viande : qualité, sécurité, environnement »

2 Le deuxième volet porte sur les cuisines collectives et le troisième s'adresse aux producteurs agricoles

mise en place et des analyses par des laboratoires accrédités quant à la qualité organoleptique et sanitaire du produit labellisé, figurent parmi les critères techniques.

Pour éviter d'être taxé de protectionnisme contraire à la libre circulation des marchandises au sein de l'Union Européenne, le projet de loi n'impose pas l'utilisation de produits purement luxembourgeois contrairement p.ex. à la Marque nationale de la viande de porc, des préparations de viande et des produits à base de viande³. Au contraire, il suffit d'utiliser des animaux nés et élevés sur le territoire de la Grande Région transfrontalière ou encore des produits d'origine animale dont l'abattage, la transformation et le conditionnement ont lieu dans la Grande Région. Le but reste cependant le suivant : « *Les produits luxembourgeois ont un fort potentiel de qualité et l'engagement des producteurs dans une démarche de qualité a de nombreuses retombées à la fois sur le plan économique, territorial et social. Les démarches de qualité constituent donc une plus-value pour le développement du territoire luxembourgeois* ». Des aides financières de l'Etat sont prévues couvrant notamment des actions d'information et de promotion ainsi que des frais de contrôle internes ou par des organismes certificateurs indépendants. Celles-ci ne devraient pas être contestées par la Commission Européenne car le droit communautaire autorise des aides dans le secteur agricole en faveur des petites et moyennes entreprises à condition que ces « *aides ne soient pas subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés* ».⁴

Nous espérons que ce système d'agrément étatique sera rapidement approuvé et qu'il fera ses preuves en pratique. Tout dépendra de l'intérêt des groupements de producteurs pour ce nouveau logo en vue « *d'une démarcation plus prononcée des produits luxembourgeois et d'une aide à l'achat pour le consommateur* »⁵ et puis du fonctionnement de la nouvelle commission interministérielle d'agrément qui doit émettre son avis sur les demandes d'agrément dans un délai de 3 mois sur base d'une évaluation préalable de l'Administration des services techniques de l'agriculture.

Nous souhaitons que cette importante initiative réussisse et serve de modèle à l'Union Européenne et aux autres pays européens. Contrairement à l'approche luxembourgeoise basée sur une « *différenciation claire et univoque du produit, par application de critères véritables, par rapport à un produit standard* », d'autres pays comme la France et l'Italie introduisent ces derniers temps des labels d'origine nationale pour les produits laitiers, les tomates ou encore le blé dur utilisé dans la fabrication des pâtes alors que ces produits ne font que respecter les normes communautaires. D'autres pays comme la Belgique allègent leurs propres exigences légales par produit (non harmonisées au niveau communautaire) concernant p. ex. la mayonnaise qui pourra contenir moins d'huile et de jaune d'œuf.⁶ Puis, les pays de l'Europe de l'Est se sont insurgés contre des standards de qualité différents selon les pays pour des mêmes marques industrielles en dénonçant une discrimination inacceptable.

Dans la foulée, la Hongrie a proposé une loi prévoyant ce qui suit : « *Le fabricant ou le distributeur est tenu d'apposer sur les denrées alimentaires... commercialisées en Hongrie, qui sont par ailleurs commercialisées dans d'autres pays sous une marque identique et sous une présentation extérieure identique, mais avec des ingrédients différents ou les niâmes mais dans des proportions différentes, une inscription d'avertissement distinctive concernant ce fait* ». La Commission et plusieurs autres Etats membres y voient une entrave aux échanges injustifiée. Alors que le spectre d'une renationalisation des produits alimentaires et de pratiques commerciales déloyales plane sur l'Europe, notre pays s'efforce au contraire de mettre en pratique des objectifs que l'Europe peine à réaliser. En poursuivant une politique de promotion basée sur le principe de proximité des produits agricoles couvrant la Grande Région transfrontalière Luxembourg/Allemagne/Belgique/France, notre législateur se conforme aux principes de l'économie circulaire.

Howald, le 15 novembre 2017

3 Règlement grand-ducal du 17 novembre 2016 publié au Mémorial A – N° 234 du 23 novembre 2016

4 Règlement (UE) N° 702(2014 du 25 juin 2014

5 Exposé des motifs du Gouvernement

6 « Cette mayonnaise ne prend plus » dans Test Achats novembre 2017

7170/02

N° 7170²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

**relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification
des produits agricoles**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(10.1.2018)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis vise à créer un cadre légal pour l'agrément de systèmes de qualité ou de certification de produits agricoles afin de décerner un nouveau label et ainsi de promouvoir les produits du terroir et les produits biologiques.

Bien que la Chambre des Métiers soutienne cette initiative dont les retombées visées seraient globalement positives pour l'économie nationale, elle se doit d'exprimer ses doutes quant à l'appropriation par le consommateur d'une labellisation supplémentaire en fonction d'une catégorisation relativement complexe avec un logo comportant une à quatre étoiles.

Elle soulève par ailleurs le fait que les produits labélisés constituent souvent la matière première dans tout un processus de transformation et de valorisation. Ainsi, elle exige qu'il n'y ait pas de distorsion de concurrence et que les entreprises du secteur de la transformation ne soient pas désavantagées par rapport aux producteurs.

La Chambre des Métiers estime par ailleurs que les critères d'éligibilité à la nouvelle labellisation ne doivent pas simplement consister dans le respect de normes existantes ; ceci conduirait en effet à une situation discriminante où des entreprises qui s'y conforment mais ne seraient pas éligibles aux aides, seraient défavorisées.

*

Par sa lettre du 1^{er} août 2017, Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis vise à mettre en place un cadre légal pour l'agrément de systèmes de qualité ou de certification des produits agricoles en vue d'assurer une meilleure information du consommateur et pour promouvoir l'utilisation des produits du terroir de qualité et des produits biologiques dans les lieux de restauration collectifs sous tutelle étatique. Les auteurs du projet de loi partent du constat que les responsables des restaurations collectives et les consommateurs sont confrontés à une multitude de labels et de certifications nationales et internationales.

Ils prévoient d'instaurer une meilleure orientation par l'introduction d'un système national d'agrément des labels et certifications. L'agrément se base sur trois priorités, à savoir : «la qualité-saveur», « le régional-équitable » et « l'environnement – bien-être animal ». Un logo d'agrément marquera par la suite les produits concernés et sera décliné en 4 étoiles selon le nombre de critères techniques remplis pour chacune des priorités.

La Chambre des Métiers se pose cependant la question de savoir, d'une part, si ce marquage supplémentaire ne risquera pas au contraire d'augmenter la complexité des informations mises à disposition

du consommateur, et d'autre part, si les collectivités ne sont pas déjà suffisamment guidées par l'une ou l'autre motivation, que ce soit la régionalité des produits, le respect de l'environnement ou encore les modes de production biologiques. De ce point de vue, elle estime que le succès de ce système de qualité ou de certification des produits agricoles dépendra éminemment de l'ampleur des communications et des campagnes de sensibilisation qui l'entoureront.

Un projet de règlement grand-ducal prévoit le remboursement jusqu'à concurrence de 80% des frais de promotion du label agréé, des frais d'études de marchés et des frais de contrôle, ainsi que jusqu'à concurrence de 100% des frais liés à la demande d'agrément.

Alors que le projet sous avis réserve les aides financières exclusivement aux groupements de producteurs dotés d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles, la Chambre des Métiers soulève le fait que ces produits peuvent constituer la matière première dans un processus de transformation, de sorte qu'il appartiendrait également aux entreprises artisanales d'être éligibles pour ces aides et de participer au succès du système. Elle est d'avis qu'il s'avèrerait plus utile d'adopter une logique « filière » et non pas sectorielle, pour atteindre les objectifs visés.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

2.1. Article 4

Le point 1 précise que le système est ouvert à tous les producteurs de produits agricoles. La Chambre des Métiers demande aux auteurs du texte d'inclure le secteur de la transformation et notamment l'Artisanat dans le système d'agrément lui permettant ainsi de se démarquer par l'utilisation de produits labélisés, tout en contribuant ainsi à la notoriété du label.

2.2. Article 5 – point 1

La Chambre des Métiers est d'avis que la formulation du critère selon lequel le produit final devrait « dépasser largement les normes commerciales » se prête mal à une évaluation des conditions d'obtention de l'agrément puisque le terme « largement » manque de rigueur normative. Elle invite les auteurs à préciser la portée de cette disposition.

2.3. Article 5 – point (2) 1.

La Chambre des Métiers constate que la définition de la priorité « qualité-saveur » fait référence à des critères qui de toute façon sont à respecter lors de la production de denrées alimentaires. Ainsi, il sera par exemple difficile d'imaginer l'introduction et le contrôle d'une traçabilité plus élevée que celle prévue par les normes en vigueur. La même remarque s'applique à la qualité sanitaire qui dans tous les cas est toujours à respecter, et qui ne doit donc pas faire l'objet d'une certification spécifique réservée à quelques-uns. La Chambre des Métiers estime que les critères d'éligibilité à la nouvelle labélisation ne doivent pas simplement consister dans le respect de normes existantes ; sinon ceci conduirait à une situation où les entreprises qui s'y conforment également et qui ne seraient pas éligibles aux aides sous avis, se verraient défavorisées.

2.4. Article 6 – point 1

Au vu de la complexité relative de la déclinaison des trois priorités en quatre logos présentant une à quatre étoiles, il sera primordial de promouvoir une communication efficace afin de garantir le succès du nouveau système d'agrément.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 10 janvier 2018

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général
Tom WIRION

Le Président
Tom OBERWEIS

7170/03

N° 7170³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relatif à l'agrément d'un système de qualité ou
de certification des produits agricoles**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(18.1.2018)

Le règlement (UE) n°702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « Règlement (UE) n°702/2014 »), autorise en ses articles 20 et 24 les Etats membres à prévoir des aides en faveur de la participation des producteurs de produits agricoles à des systèmes de qualité ainsi que des aides relatives aux actions de promotion en faveur des produits agricoles.

La loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (ci-après la « Loi du 27 juin 2016 ») a notamment mis en œuvre au niveau national les dispositions des articles 20 et 24 du Règlement (UE) n°702/2014. Ainsi, l'article 29 de la Loi du 27 juin 2016 prévoit que des « aides aux nouvelles participations à des systèmes de qualité, des aides visant à couvrir les coûts des mesures de contrôle obligatoires, ainsi que des aides visant à couvrir les coûts des activités des études de marché, de conception et d'esthétique des produits et de préparation des demandes de reconnaissance des systèmes de qualité, peuvent être octroyées aux producteurs de produits agricoles, en conformité avec les dispositions de l'article 20 du règlement (UE) n°702/2014 pour des systèmes de qualité des produits agricoles et des systèmes de certification des produits agricoles reconnus par le ministre ».

L'article 30 de la Loi du 27 juin 2016 prévoit quant à lui des dispositions similaires concernant les aides visant à couvrir les coûts des actions de promotion en faveur des produits agricoles.

Toutefois, comme le précise l'article 20 du Règlement (UE) n°702/2014, pour pouvoir être éligibles à ces aides, les systèmes de qualité ou de certification concernés doivent être des systèmes « dont les Etats membres reconnaissent qu'ils respectent un certain nombre de critères¹ ».

Par conséquent, il était indispensable, préalablement à la mise en place des régimes d'aides prévus aux articles 29 et 30 de la loi du 27 juin 2017, d'instaurer une procédure d'agrément des systèmes de qualité et de certification des produits agricoles permettant de s'assurer que ces systèmes remplissent notamment les conditions fixées par le Règlement (UE) n°702/2014 afin d'autoriser ceux-ci à bénéficier d'aides étatiques.

Le projet de loi sous avis a donc pour objectif de mettre en place au niveau national une procédure d'agrément des systèmes de qualité ou de certification des produits agricoles.

¹ Aux termes de l'article 20 2) b) du Règlement (UE) n°702/2014, ces critères sont les suivants :

- (i) la spécificité du produit final relevant dudit système doit découler d'une obligation claire afin de garantir les caractéristiques spécifiques du produit, ou les méthodes d'exploitation ou de production, ou l'attention d'un produit final dont la qualité va largement au-delà des normes commerciales applicables aux produits en ce qui concerne la santé publique, animale ou végétale, le bien-être des animaux ou la protection de l'environnement;
- (ii) le système de qualité doit être ouvert à tous les producteurs;
- (iii) les produits finaux relevant du système de qualité concerné doivent répondre à un cahier des charges contraignant dont le respect doit être vérifié par les autorités publiques ou par un organisme d'inspection indépendant; et
- (iv) le système de qualité doit être transparent et assurer une traçabilité complète des produits agricoles.

Aux termes du présent projet de loi, on entend par système de certification tout système de certification applicable aux produits agricoles respectant les critères énumérés à l'article 20 paragraphe 2 point c) du Règlement (UE) n°702/2014, c'est-à-dire des systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles reconnus par les États membres concernés comme correspondant aux exigences prévues par la communication de la Commission européenne intitulée «Orientations de l'Union relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles et les denrées alimentaires».

Les systèmes de qualité comprennent quant à eux : (i) les systèmes de qualité « AOP », « IGP », ou « STG » applicables aux produits agricoles portant une appellation d'origine protégée, une indication géographique protégée ou une spécialité traditionnelle garantie conformément aux règlements européens applicables en la matière, (ii) les systèmes de qualité biologiques applicables aux produits agricoles issus de l'agriculture biologique conformément au 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) n°2092/91, ainsi que (iii) les autres systèmes de qualité applicables aux produits agricoles qui respectent les critères énumérés à l'article 20 paragraphe 2 point b) du Règlement (UE) n°702/2014².

Le projet de loi sous avis prévoit que seront éligibles à l'obtention d'un agrément, les groupements et organisations de producteurs de produits agricoles. L'agrément sera délivré pour une période de cinq ans renouvelable par le ministre ayant l'agriculture dans ses attributions, sur avis d'une commission en charge de l'évaluation des demandes d'agrément en tant que système de qualité et de certification spécialement créée à cet effet par le présent projet de loi.

L'agrément sera délivré après vérification que le candidat à l'agrément se conforme à un cahier des charges précis dont le contenu est également défini par le présent projet de loi.

Pour les systèmes de qualité, afin d'obtenir l'agrément le candidat devra, en plus de satisfaire aux conditions fixées par le cahier des charges, « aboutir à un produit final dont la qualité dépasse largement les normes commerciales prévues par la législation européenne ou nationale relative à la santé publique, animale ou végétale, au bien-être des animaux ou à la protection de l'environnement³ ». Dans cette optique, le projet de loi sous avis dispose ainsi que le système de qualité candidat à l'agrément devra respecter les trois priorités suivantes : la priorité « Qualité-Saveur », la priorité « Régional-Equitable », et la priorité « Environnement-Bien-être animal ».

Pour chacune des trois priorités définies ci-dessus, le système de qualité candidat à l'agrément devra remplir au moins un des critères techniques spécifiés qui seront définis par un règlement grand-ducal subséquent. La Chambre de Commerce relève qu'il est ainsi laissé libre choix aux groupements de producteurs de constituer et de composer les objectifs de leurs labels, correspondant aux besoins des filières concernées et des attentes des consommateurs, ce qu'elle approuve.

En outre, la Chambre de Commerce estime que les produits luxembourgeois ont un fort potentiel de qualité et que l'orientation des producteurs nationaux dans une démarche de qualité peut avoir de nombreuses retombées positives tant sur le plan économique, qu'au niveau territorial et social. Dans le contexte économique actuel où les aspects de qualité, d'origine des produits, de bien-être animal ainsi que de conscience écologique et environnementale sont de plus en plus importants pour les consommateurs, il s'avère essentiel de promouvoir le développement des labels de qualité, de sorte que la Chambre de Commerce salue l'initiative à la base du présent projet de loi.

*

² Cf. infra note 1.

³ Article 5 paragraphe 1 du projet de loi sous avis.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1

L'article 1 du projet de loi sous avis intitulé « champ d'application » est libellé comme suit : « *la présente loi fixe les exigences minimales pour l'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification des produits agricoles en application de l'article 20 paragraphe 2 du règlement (UE) n°702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après dénommé le « règlement (UE) n°702/2014 ». »*

La Chambre de Commerce relève que ledit article n'a contrairement à son intitulé, aucune valeur normative mais se limite à exposer l'objet du présent projet de loi. D'un point de vue purement légistique, la Chambre de Commerce rappelle le principe selon lequel la formulation d'objectifs n'a pas sa place dans le dispositif d'un texte législatif mais plutôt dans l'exposé des motifs⁴, et suggère par conséquent la suppression de cet article.

Concernant l'article 2

La Chambre de Commerce constate que l'article 2 du présent projet de loi consacré aux définitions renvoie à de nombreuses reprises au Règlement (UE) n°702/2014 pour les définitions des termes concernés.

La Chambre de Commerce est d'avis que ces renvois affectent la lisibilité du texte qui ne peut pas de ce fait être lu de façon autonome et s'interroge par conséquent s'il ne serait pas préférable de faire figurer le texte intégral des définitions dans le projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

⁴ Marc Besch, « Traité de légistique formelle », n°164.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7170/04

N° 7170⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relatif à l'agrément d'un système de qualité ou
de certification des produits agricoles**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(30.3.2018)

Par dépêche du 3 août 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 19 et 25 janvier 2018.

L'avis de la Chambre d'agriculture, demandé selon la lettre de saisine, n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

En date du 5 décembre 2017 est parvenu au Conseil d'État, l'avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis propose la création d'un cadre légal pour l'agrément de systèmes de qualité ou de certification de produits agricoles. Le but est de permettre aux producteurs luxembourgeois de mieux valoriser leur production agricole qui a, d'ores et déjà, un haut niveau de qualité, et de permettre aux consommateurs de reconnaître les produits luxembourgeois agréés sur la base de critères de qualité, de provenance et de sécurité stricts et précis.

Le Conseil d'État rappelle que le système proposé devra respecter l'article 20, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 20 du règlement (UE) n° 702/2014 admet trois catégories d'aides qui seront exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces catégories sont situées au niveau des aides à allouer à des systèmes de qualité, des aides visant à couvrir les coûts des mesures de contrôle obligatoire et des aides visant à couvrir les coûts des activités des études de marché.

Le Conseil d'État rappelle que, au niveau national, la mise en œuvre des aides agricoles tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi. Or, d'après l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016¹, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et

¹ Loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises », et la loi doit fixer les principes et points essentiels.

En l'occurrence, le Conseil d'État estime que certaines dispositions du projet de loi ne fournissent pas les principes et points essentiels devant figurer dans un projet de loi qui touche une matière réservée ; il y reviendra lors de l'examen des articles. Étant donné que les auteurs du projet de loi sous avis ont déposé, parallèlement au projet de loi, deux règlements grand-ducaux, l'un précisant les modalités d'application de la loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles, l'autre précisant les modalités d'application des régimes d'aides prévus aux articles 29 et 30 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, le Conseil d'État signale qu'il sera aisé de parer cette lacune en intégrant certaines dispositions de ces projets dans la future loi.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

La disposition sous avis se réfère à l'article 20, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 702/2014 pour dire que cette disposition sert de base à la loi en projet. De l'avis du Conseil d'État, cette disposition pourrait être supprimée dans le texte sous avis, puisque le règlement européen est d'application directe. Si les auteurs entendent maintenir cette disposition, le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « en application » par ceux de « en conformité ».

Article 2

Cette disposition fournit un certain nombre de définitions.

Si les auteurs maintiennent l'article 1^{er}, alors le Conseil d'État estime que les points 2°, 4°, 6° et 7° sont à supprimer.

Au point 5°, il est fait référence au terme « région » comme « la Grande Région telle que consacrée lors du premier Sommet de la Grande Région ayant eu lieu le 20 septembre 1995 à Mondorf-les-Bains ». Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'État s'oppose formellement à une telle définition qui, hormis le fait d'être imprécise, entend délimiter une entité non autrement consacrée par des textes normatifs.

Article 3

Le Conseil d'État estime que cette disposition est superflue au vu de la définition qui est fournie à l'article 20, paragraphe 2, lettres b), ii), du règlement (UE) n° 702/2014.

Article 4

La disposition sous avis établit les critères devant figurer dans un cahier des charges et que les produits agricoles doivent respecter afin d'être admis, selon les auteurs, dans un « système de qualité ou de certification ». Il ressort, à la lecture des articles 4 et 5 du projet sous avis, que les auteurs entendent établir une hiérarchie entre le système de certification et le système de qualité, en ce que le produit agricole appelé à être admis dans un système de qualité doit remplir non seulement les conditions de l'article 4, donc les critères du cahier des charges, mais également les conditions prévues à l'article 5.

Le Conseil d'État demande aux auteurs d'écrire que le système de qualité doit, non pas « se conformer à un cahier de charges », mais « se doter d'un cahier des charges ».

Concernant le point 2°, le Conseil d'État estime qu'étant donné que la disposition sous avis définit les conditions devant figurer dans le cahier des charges, il y a lieu d'écrire « garantit que le système ne peut contenir des exigences étrangères au système de qualité ou de certification à créer ».

Le point 7° de l'article sous rubrique retient que le cahier des charges « indique les mesures à prendre pour garantir la véracité des informations en cas d'utilisation d'indications facultatives ou d'allégations sur les étiquettes du produit ». Quelles sont « les indications facultatives » ou « allégations » sur les étiquettes du produit ? Quel sera l'agencement entre les « mesures à prendre pour garantir la véracité

des informations » prévues au point 7°, la « structure de surveillance » prévue au point 8° et les « instances de contrôle et l'organisme de contrôle » prévus au point 14° ? À cet égard, le Conseil d'État renvoie à l'article 20, paragraphe 2, lettres b), iii), prévoyant que le respect des conditions du cahier des charges doit être assuré soit par « les autorités publiques » soit par « un organisme d'inspection indépendant ».

Au point 14°, il est renvoyé à la norme européenne « EN 45011 ». Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que le juge administratif considère que, même si aucune disposition constitutionnelle ou légale n'interdit d'intégrer dans un acte législatif ou réglementaire une référence à de telles normes, le défaut de publication officielle de celles-ci, conformément à l'article 112 de la Constitution, a pour effet que les personnes qui sont visées par la disposition de l'acte national comportant cette référence ne sauraient se voir imposer une obligation d'appliquer les normes en question sur le territoire luxembourgeois.²

Article 5

Tel que déjà indiqué sous l'article 4, les auteurs prévoient un système de hiérarchisation entre un système de certification et un système de qualité de produits agricoles.

Le Conseil d'État constate qu'au paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis, la partie de phrase « dont les caractéristiques dépassent largement (...) ou la protection de l'environnement » est une copie de l'article 20, alinéa 2, lettres b), i), troisième tiret, du règlement (UE) n° 702/2014. Le texte européen étant d'application directe, cette partie de phrase est à supprimer.

Le texte sous avis introduit ensuite au paragraphe 2 la concrétisation du bout de phrase précité en prévoyant le respect de trois priorités, à savoir : « qualité – saveur », « régional – équitable » et « environnement – bien-être animal ». À cet égard, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales où il a rappelé que la mise en œuvre des aides agricoles tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi. Partant, il exige, sous peine d'opposition formelle, que les points essentiels des critères techniques y rattachés soient intégrés dans le texte de loi sous avis. Le Conseil d'État note que l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application de la loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles³, lié au projet de loi sous avis, indique les critères techniques des trois priorités prévues dans la loi en projet, et suggère aux auteurs de s'en inspirer .

Article 6

La disposition sous avis crée le logo d'agrément pouvant comporter une à quatre étoiles. Le produit en provenance d'un système de certification bénéficiera d'une étoile. Par contre, le système de l'allocation des étoiles est beaucoup moins clair lorsqu'il y va de l'allocation de deux, trois ou quatre étoiles à un produit agricole en provenance d'un système de qualité. Le texte sous avis prévoit l'allocation de deux étoiles si le système de qualité remplit jusqu'à 20 pour cent des critères techniques éligibles, de trois étoiles si le système remplit 20 à 50 pour cent des critères techniques éligibles et de quatre étoiles si le système de qualité remplit au moins 50 pour cent des critères techniques éligibles en la matière. Même si l'alinéa 3 de l'article 5 du projet de loi sous avis retient que le système doit respecter au moins un des critères techniques pour chacune des trois priorités indiquées à l'alinéa 2 de l'article 5, le recours au système du pourcentage pour déterminer le nombre d'étoiles à allouer ne donne aucune sécurité, ni au producteur ni au consommateur. Est-ce que les différents critères techniques prévus dans les différentes catégories sont de la même importance ? Que signifie la formulation « éligibles en la matière » ? Étant donné que l'allocation des aides dépendra du respect de ces critères « techniques », le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle à l'égard de la disposition sous revue pour non-respect des articles 99 et 103 de la Constitution.

Les paragraphes 2 et 3 de la disposition sous avis ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

² Cour adm., arrêt du 29 novembre 2005, n° 19768C ; Avis du Conseil d'État n° 51.349 du 19 janvier 2016 sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 4 juin 2007 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté européenne (doc. parl. n° 6885¹, p. 3).

³ Avis n° 52.358 du Conseil d'État de ce jour.

Article 7

En raison de la critique formulée sous l'article 3, le Conseil d'État demande de remplacer à l'alinéa 1^{er}, l'expression « le demandeur » par « les groupements et organisations de producteurs ».

Article 8

La disposition sous avis crée la commission en charge d'évaluer les demandes d'agrément. Quelle signification est à accorder au bout de phrase « (...) surveiller le respect des conditions fixées par la loi » ? Le Conseil d'État propose soit de préciser la compétence accordée à la commission, soit de supprimer ce bout de phrase.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Pour le Conseil d'État il est sous-entendu que les auteurs entendent introduire au paragraphe 1^{er} une mesure administrative et non pas une sanction administrative. Par conséquent, le libellé de l'intitulé du chapitre IV est à adapter.

Le paragraphe 2 peut être supprimé pour être superfétatoire, étant donné qu'une telle disposition se trouve inscrite comme règle d'ordre général dans la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, précisée par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisés pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point final. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Intitulé

L'intitulé de la loi en projet se réfère à la création d'un système de qualité « ou » de certification des produits. Or, au vu des articles 4 et 5, les auteurs entendent créer les deux systèmes, de sorte que le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer la conjonction « ou » par « et ».

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, voire au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1^{er} ».

Article 2

Il y a lieu de reformuler l'article sous avis de la manière qui suit :

« **Art. 2. Définitions**

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « administration » : l'Administration des services techniques de l'agriculture ;
 - 2° « groupements et organisations de producteurs » : les groupements et organisations de producteurs tels que définis à l'article 2, paragraphe 43 du règlement (UE) n° 702/2014 ;
 - 3° « ministre » : le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ;
- [...]. »

6° « systèmes de certification » : les systèmes [...] à l'article 20, paragraphe 2, lettre c), du règlement (UE) n° 702/2014 ;

7° « systèmes de qualité » :

a) les systèmes [...] :

[...]

c) les autres systèmes de qualité [...] à l'article 20, paragraphe 2, lettre b), du règlement (UE) n° 702/2014. »

Article 4

Le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

Au paragraphe 3, le mot « sera » est à remplacer par « est », étant donné que les textes sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 30 mars 2018.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7170/05

N° 7170⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

**relatif à l'agrément d'un système de qualité ou
de certification des produits agricoles**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DE LA
PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

(30.3.2018)

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 1^{er} août 2017, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. Ce projet a pour objet de créer un système d'agrément officiel des labels luxembourgeois.

Parallèlement à la présente demande d'avis, la Chambre d'Agriculture a été saisie pour avis sur les projets (i) de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application de la loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles ; ainsi que (ii) de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application des régimes d'aides prévus aux articles 29 et 30 de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. Etant donné que ces projets de RGD trouvent leur base légale dans le projet de loi sous avis et précisent son application, il est essentiel aux yeux de la Chambre d'Agriculture d'analyser les trois textes de façon concomitante. Ceci explique les nombreux renvois aux dispositions de ces textes réglementaires au niveau de cet avis.

Après avoir analysé le projet sous avis en assemblée plénière, la Chambre d'Agriculture a décidé d'émettre l'avis qui suit.

*

RESUME SYNTHETIQUE

Le présent projet de loi a été présenté au public comme la suite donnée par le Ministère de l'Agriculture à la pétition n°668 déposée en mai 2016 par différentes organisations agricoles luxembourgeoises ainsi que par la Chambre d'Agriculture. Les pétitionnaires, ainsi que près de 8.000 signataires, revendiquaient une utilisation accrue de produits agricoles et alimentaires issus de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture luxembourgeoises dans la restauration collective subventionnée par l'Etat (crèches, écoles, maisons relais, hôpitaux, homes pour personnes âgées, etc.).

Après avoir analysé le projet sous avis, la Chambre d'Agriculture se doit cependant de constater que (i) le texte ne correspond aucunement aux attentes posées par les pétitionnaires aux responsables politiques; (ii) sa rédaction actuelle pourra défavoriser au niveau agrégé les productions agricoles nationales en les mettant en concurrence les unes par rapport aux autres.

En effet, le projet de loi prévoit uniquement de créer un système d'agrément officiel des labels luxembourgeois. Par contre, aucune mesure visant une utilisation renforcée de produits indigènes n'est prévue. Si la Chambre d'Agriculture peut soutenir l'idée de base qui consiste en l'introduction d'une procédure d'agrément de labels en matière agricole et alimentaire afin de renforcer davantage la confiance des consommateurs dans les produits labellisés luxembourgeois, elle est aussi d'avis qu'un

tel agrément ne pourra à lui-seul assurer l'utilisation renforcée de produits indigènes dans la restauration collective.

Quant au fonctionnement du régime d'agrément des labels prévu par les auteurs du texte, la Chambre d'Agriculture déplore que celui-ci ne se limite pas à la création d'une simple procédure d'agrément de labels luxembourgeois soumis à un cahier de charges, mais introduit également des éléments purement subjectifs d'évaluation de la qualité des produits labellisés qui risquent de dévaloriser notamment les grandes productions agricoles de notre pays. Selon notre chambre professionnelle, un système d'agrément étatique de labels devrait être neutre et avoir pour objectif de renforcer la notoriété de tous les produits agricoles nationaux, sans faire de différence par rapport au mode de production – resp. au groupement de producteurs en cause. Or le projet en question ne garantit pas la neutralité des productions et le principe de l'égalité de traitement des producteurs. En effet, la mise en place d'un système à plusieurs niveaux (marqués par un nombre différencié d'étoiles) conduit à une mise en concurrence des labels luxembourgeois les uns par rapport aux autres, ceci sur la base de critères subjectifs qui ne s'appliquent pas de manière équivalente aux différentes productions. Les groupements de producteurs remplissant au moins 50% des critères techniques prévus par le projet sous avis sont considérés comme des « bons élèves » et se voient décerner 4 étoiles. De même pour les systèmes de qualité biologiques – tandis que les autres se voient décerner 1, 2 ou 3 étoiles en fonction du nombre de critères techniques remplis.

Tel que prévu actuellement, le système rendra quasiment impossible à une grande organisation de producteurs d'obtenir le maximum d'étoiles en raison du grand nombre et de l'hétérogénéité des producteurs concernés. Les petites organisations en tireront profit – au détriment des grandes organisations.

Pour que cette hiérarchisation des producteurs soit bien visible pour tout consommateur, il est prévu d'obliger tout groupement ayant obtenu un agrément d'apposer un logo avec le nombre d'étoiles obtenu sur tous les produits commercialisés, même sur ceux pour lesquels une apposition n'est pas utile ni opportune (p.ex. produits destinés à l'export).

Selon la Chambre d'Agriculture, le système proposé par l'Etat favorise outre mesure les petites productions (dont la production biologique) et les démarches régionales, en dévalorisant les autres productions traditionnelles de l'agriculture luxembourgeoise.

C'est pour toutes ces raisons que la Chambre d'Agriculture ne peut approuver le projet de loi sous avis.

*

PARTIE I : REMARQUES PRELIMINAIRES

A. Idée de départ : Privilégier les produits agricoles luxembourgeois au sein des cuisines collectives indigènes

L'utilisation de produits agricoles luxembourgeois dans les cuisines collectives constitue un objectif prioritaire pour le secteur agricole. En effet, ces collectivités constituent un débouché important non seulement en volume, mais également en tant que marché de proximité. Depuis de nombreuses années, la production agricole luxembourgeoise se voit confrontée à une situation paradoxale : malgré l'offre en produits indigènes, la main publique, en tant que consommateur de denrées alimentaires via tous ses lieux de restauration collective, n'a très souvent pas recours aux produits issus de l'agriculture luxembourgeoise et leur préfère des produits étrangers.

Ce constat est d'ailleurs partagé par l'actuel Gouvernement qui s'était engagé dès 2013 au niveau de son programme gouvernemental, à promouvoir « l'utilisation des produits du terroir de qualité et des produits biologiques dans les lieux de restauration collectifs qui fonctionnent sous tutelle étatique ». Dans ce même contexte, la haute valeur des produits agricoles luxembourgeois a été soulignée.

Cependant, deux ans d'attente infructueuse ont conduit les organisations agricoles luxembourgeoises (Centrale Paysanne, Fräie Lëtzebuenger Bauereverband, Bauerenallianz) et la Chambre d'Agriculture à déposer en date du 28 mai 2016, la pétition n° 668 auprès de la Chambre des députés. Les pétitionnaires ont revendiqué « l'accès des produits agricoles et alimentaires issus de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture luxembourgeoises à la restauration collective subventionnée par l'Etat

(*crèches, écoles, maisons relais, hôpitaux, homes pour personnes âgées, etc.*) ». Tel était le but des pétitionnaires qui a connu un grand assentiment de la part du public (la pétition ayant comptabilisé près de 8.000 signatures). Ce nombre important de signatures que la pétition n° 668 a recueillies souligne l'importance que l'opinion publique accorde à l'utilisation de produits indigènes dans la restauration collective.

B. Solutions envisagées

Parmi les conclusions du débat public du 13 janvier 2017 dans la Commission des Pétitions, les points suivants ont été jugés nécessaires afin de couronner l'initiative de succès :

- une adaptation de la réglementation actuelle régissant la matière afin de disposer des « *outils nécessaires pour faciliter réellement l'accès des produits du terroir luxembourgeois à la restauration collective* » (entre autres la loi sur les marchés publics);
- une sensibilisation accrue des décideurs politiques, de même que (et surtout !) des gestionnaires et des membres du personnel des lieux de restauration collective afin qu'ils aient davantage recours à des produits issus de l'agriculture luxembourgeoise ;
- la mise en place d'une organisation décentralisée des cuisines collectives afin d'accorder une marge de manoeuvre accrue aux différents établissements de restauration pour ce qui est de la composition des menus offerts au quotidien ;
- la création d'une plateforme d'échange regroupant les représentants des différents niveaux de la chaîne alimentaire. Cette plateforme aurait pour fonction de conseiller les producteurs, de même que d'agir en tant que « *matcher* », c'est-à-dire en tant qu'intermédiaire entre les partenaires de la plateforme, afin d'assurer que les produits du terroir trouvent les débouchés nécessaires au niveau de la restauration collective.

Si le Gouvernement a déclaré vouloir mettre en place la plateforme d'échange mentionnée ci-dessus (la forme reste à discuter), la Chambre d'Agriculture se doit de relever que les autres points n'ont pas été réalisés de manière satisfaisante resp. n'ont pas été abordés du tout.

C. Un manque d'initiative politique au niveau des responsables des cuisines collectives

Lors d'entrevues de la Chambre d'Agriculture avec des représentants de grands acteurs dans la restauration collective (Restopolis, Fondation Elisabeth), il est apparu clairement qu'il est tout à fait possible d'assurer un taux élevé de produits agricoles luxembourgeois au niveau de la restauration collective avec les « *outils de bord* » actuels. Toujours est-il qu'une politique d'achat claire et précise doit être définie au sein des structures en charge de la restauration collective – et que cette politique d'achat doit être dûment communiquée aux responsables des achats. Par ailleurs un suivi journalier rigoureux de la mise en oeuvre de la politique d'achat arrêtée a été jugé nécessaire par les acteurs susmentionnés. Cette analyse confirme la position de la Chambre d'Agriculture qu'une initiative concertée de la part des décideurs politiques nationaux et communaux est nécessaire pour faciliter l'accès des produits agricoles luxembourgeois à la restauration collective. Il s'agit avant tout d'une question de courage politique !

Dans ce contexte, il y a lieu de constater que l'annonce faite par le Ministre de l'Agriculture (en aval du débat public du 13 janvier 2017 dans la Commission des Pétitions) d'élaborer un projet de loi pour assurer que les cuisines collectives fonctionnant sous la tutelle de l'Etat resp. des communes utilisent une certaine quantité de produits du terroir, n'a pas eu de suite, sans qu'il n'y ait eu la moindre explication à ce sujet.

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il faudrait explorer toutes les pistes potentielles permettant de favoriser le recours aux produits issus de notre agriculture nationales. A titre d'exemple, l'article 18¹ du « *Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants* » pourrait être amendé de sorte à fixer un pourcentage minimal de produits régionaux, voire nationaux.

¹ Qui dispose que « *Le service pour enfants offre une alimentation équilibrée, basée sur des produits frais et adaptée à l'âge des enfants.* »

La Chambre d'Agriculture se doit de constater que l'action des responsables politiques en la matière est restée très limitée. Hormis l'élaboration du projet de loi sous avis (qui ne répond pas exactement aux revendications du secteur agricole) et le projet de loi sur les marchés publics (qui ne constitue en fait qu'une transposition d'une directive européenne), aucun autre acte législatif ou administratif a été mis en oeuvre pour promouvoir activement (!) le recours aux produits agricoles luxembourgeois. En ce qui concerne le projet de loi sous avis, il y a lieu de noter qu'il n'y a pas eu de réel échange et de collaboration avec le secteur agricole lors de la phase d'élaboration du texte et spécialement lors de la définition des objectifs.

D. Adaptation insuffisante du cadre législatif en matière de marchés publics

Si au moment du débat public relatif à la pétition n° 668, il y avait un consensus au niveau des décideurs politiques sur la nécessité d'une révision des dispositions législatives relatives aux marchés publics afin de pouvoir privilégier les productions locales (tout en respectant les règles européennes sur la libre concurrence), force est de constater que la nouvelle loi sur les marchés publics n'est pas rédigée en ce sens. Certes, ce texte permet au niveau de son article 36 la possibilité, pour le pouvoir adjudicateur, d'exiger un label particulier en tant que moyen permettant de prouver que les travaux, services ou fournitures présentent certaines caractéristiques d'ordre environnemental, social ou autre. Or, dans sa prise de position, la Chambre d'Agriculture avait remarqué que l'article 36 du projet de loi n°6982 est rédigé d'une manière trop vague pour identifier des leviers qui permettraient de favoriser réellement les produits locaux resp. régionaux dans le cadre d'une adjudication publique. Elle avait notamment soulevé la question s'il est loisible au pouvoir adjudicateur d'exiger un label national, voire régional, ou si seuls des labels internationaux peuvent entrer en ligne de compte dans l'attribution d'un marché. Aucune réponse ne nous a été communiquée à ce sujet jusqu'à ce jour.

Compte tenu de ce qui précède, il est fort probable que la modification de la loi sur les marchés publics n'apporte aucune plus-value tangible pour le secteur agricole.

*

PARTIE II : POSITION DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE FACE AUX ELEMENTS MAJEURS DU PROJET DE LOI SOUS AVIS

A. Confusion au niveau des objectifs

La Chambre d'Agriculture est d'avis que le projet sous revue ne satisfait pas aux objectifs initiaux de la pétition n° 668 qui étaient de privilégier l'accès des produits indigènes à la restauration collective. En effet, au lieu de prévoir des mesures concrètes favorisant cet accès, le projet introduit essentiellement un système de normalisation des produits par l'intermédiaire de labels. D'ailleurs, aussi bien le titre du projet que la formulation de l'article 1 (champ d'application) précisent que le but de la loi est l'agrément d'un système de qualité ou de certification. Nulle part il n'est fait référence à la finalité initiale de la démarche, notamment de favoriser l'accès des produits indigènes aux cuisines collectives indigènes. Qu'une certaine normalisation des produits et des labels puisse être favorable à l'utilisation des produits de l'agriculture luxembourgeoise n'est pas à contester. Il convient toutefois de se rendre compte qu'une telle démarche ne saurait être qu'un moyen parmi d'autres pour contribuer à la réalisation de l'objectif de la pétition n° 668.

Pour promouvoir l'utilisation des produits luxembourgeois, il ne suffit pas de créer un système d'agrément de labels (et de coter les différents labels les uns par rapport aux autres), mais il faut prendre en considération beaucoup de facteurs, dont le plus important est sans aucun doute la volonté politique de mettre en oeuvre une politique d'achat basée sur la régionalité. La Chambre d'Agriculture estime que le projet de loi sous avis ne correspond ni aux objectifs politiques tels qu'ils ont été fixés dans le programme gouvernemental, ni aux souhaits des consommateurs tels qu'ils ont été exprimés dans la pétition n° 668.

B. Système prévu par les auteurs du texte sous avis

Le projet sous avis introduit un système d'agrément à plusieurs niveaux (voir nos remarques sous le point D). Il définit les exigences minimales d'un système de certification resp. le mode de fonctionnement d'un système de qualité de produits agricoles. L'agrément en tant que système de certification sera délivré après vérification que le requérant se conforme à un cahier des charges précis dont le contenu est également défini par le présent projet de loi². L'agrément (en tant que système de certification) se traduira par l'attribution d'une étoile.

En ce qui concerne l'agrément en tant que système de qualité, les choses deviennent plus compliquées : le projet de loi sous avis prévoit un agrément sur base de 3 thèmes (« *qualité – saveur* », « *régional – équitable* », « *environnement – bien-être animal* ») pour chacun desquels au moins un critère technique (prévu par règlement grand-ducal) doit être rempli pour pouvoir prétendre à la dénomination « système de qualité ». Par dérogation à la disposition ci-dessus, les systèmes de qualité comprennent d'office : (i) les systèmes de qualité « *AOP* », « *IGP* », ou « *STG* », (ii) les systèmes de qualité biologiques, ainsi que (iii) les autres systèmes de qualité applicables aux produits agricoles qui respectent les critères énumérés à l'article 20 paragraphe 2 point b) du règlement (UE) n° 702/2014. Si une de ces conditions est remplie, il est attribué au requérant une 2^e étoile. Pour les systèmes de qualité répondant à un certain nombre de critères techniques, deux niveaux supplémentaires sont prévus (3 étoiles resp. 4 étoiles).

En fonction des critères respectés, les différents labels (c.à.d. groupements de producteurs) se voient attribuer 1 étoile (système de certification), 2 étoiles (groupements de producteurs remplissant jusqu'à 20% des critères techniques éligibles en la matière), 3 étoiles (groupements de producteurs remplissant entre 20% et 50% des critères techniques éligibles en la matière) ou 4 étoiles (groupements de producteurs remplissant au moins 50% des critères techniques éligibles en la matière).

Pour obtenir un agrément étatique, un groupement de producteurs doit respecter les critères techniques retenus sur l'ensemble de la production en cause (donc sur l'ensemble des exploitations du groupement). L'agrément s'applique au niveau du groupement de producteurs et non pas au niveau du produit final. Or, le groupement de producteurs est obligé d'appliquer le logo de l'agrément sur l'ensemble de ses produits (cf. article 6 (3) du projet).



Le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application de la loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles précise les critères techniques qui sont pris en compte pour l'attribution d'un agrément étatique.

C. Principe d'un agrément étatique des labels luxembourgeois

La Chambre d'Agriculture soutient l'idée de base d'introduire une procédure d'agrément de labels en matière agricole et alimentaire. Ceci permettra de renforcer davantage la confiance des consommateurs dans les produits labellisés luxembourgeois, notamment par le biais de conditions minimales à respecter au niveau des cahiers des charges respectifs. Toujours est-il que la Chambre d'Agriculture ne croit pas que l'introduction d'un agrément étatique pourra à elle-seule favoriser l'utilisation renforcée de produits indigènes dans la restauration collective.

² Article 4

La Chambre d'Agriculture note qu'une procédure d'agrément telle que celle proposée par les auteurs du projet sous avis, semble nécessaire en vertu des dispositions du règlement (UE) n°702/2014 (notamment les articles 20 et 24), qui détaille les conditions auxquelles certains régimes d'aide sont soumis (aides en faveur de la participation des producteurs de produits agricoles à des systèmes de qualité ; aides aux actions de promotion en faveur des produits agricoles). Ces régimes d'aide sont mis en oeuvre au niveau national par le biais de la loi agraire³. Dans la mesure où un agrément étatique de labels s'avère nécessaire pour assurer la conformité des régimes d'aides susvisés avec la réglementation communautaire, la Chambre d'Agriculture peut approuver le principe d'un tel agrément. Elle se doit toutefois de signaler que la réglementation communautaire ne prévoit aucune obligation pour les états membres à se prononcer au sujet du niveau de qualité d'un label donné (pour autant que les conditions minimales soient remplies). La Chambre d'Agriculture est d'ailleurs profondément d'avis qu'un tel verdict ne relève pas de la responsabilité de l'Etat !

D. Mise en concurrence des labels luxembourgeois

Selon l'avis de la Chambre d'Agriculture, un système d'agrément étatique de labels devrait avoir pour objectif de renforcer la notoriété de tous les produits agricoles nationaux. La Chambre d'Agriculture estime qu'un tel système d'agrément devrait être neutre par rapport aux différents groupements de producteurs (resp. par rapport au mode de production en cause). Il ne saurait favoriser certaines productions, qu'elles soient certifiées biologiques ou extensives, par rapport à une production conventionnelle. Il ne devrait pas non plus, par le biais de mesures méthodologiques, favoriser unilatéralement de petites productions (plus faciles à contrôler et à organiser) par rapport à de grandes filières (qui constituent la base économique de notre agriculture nationale).

Or, la Chambre d'Agriculture constate que cette neutralité et le principe de l'égalité de traitement ne sont pas garantis par le projet sous avis. En différenciant au niveau de l'agrément selon des critères inspirés essentiellement de considérations politiques subjectives, les auteurs du projet favorisent clairement les productions de niche (y inclus la production biologique) au détriment des grandes productions traditionnelles.

En effet, un agrément « quatre étoiles » est nettement plus difficile à réaliser pour un grand label (du fait du grand nombre de producteurs et de leur hétérogénéité) que pour un petit groupement de producteurs orienté vers un marché spécifique et clairement circonscrit. Indépendamment de la qualité gustative et nutritive (et bien d'autres aspects qualitatifs), une grande laiterie pourrait ainsi risquer de devoir commercialiser toute sa gamme de produits laitiers avec 1 ou 2 étoiles (même les produits destinés à l'exportation !), alors qu'une petite laiterie de ferme active uniquement sur le marché national, pourrait aisément prétendre à un agrément « 3 étoiles », voire « 4 étoiles ». Le même problème se pose pour les autres grandes productions agricoles luxembourgeoises (p.ex. viande).

Au lieu de renforcer la position des produits agricoles luxembourgeois par rapport à la concurrence internationale, les auteurs du projet sous avis instaurent un système qui met en concurrence les différents labels nationaux les uns par rapport aux autres. Un étiquetage « 1 étoile » ou « 2 étoiles » sera inévitablement perçu comme une dévalorisation d'une production (par les consommateurs, les responsables d'achat et les producteurs concernés), même si la production en cause peut se prévaloir d'un agrément étatique. Alors qu'il y avait un large consensus parmi tous les intervenants lors du débat public relatif à la pétition n° 668, que la situation concurrentielle difficile des produits agricoles luxembourgeois par rapport aux productions étrangères est à l'origine de la problématique soulevée par les pétitionnaires, la présente démarche risque plutôt d'accentuer davantage cette situation.

Le principe de coter les différents labels et de les mettre en concurrence les uns par rapport aux autres est fortement contesté par la Chambre d'Agriculture ainsi que par de nombreux acteurs du secteur agricole resp. agro-alimentaire. Au lieu d'ouvrir des marchés aux produits indigènes, la démarche proposée risque de discriminer ces produits. En effet, comment rassurer un responsable des achats d'une cuisine collective p.ex. qu'un yaourt luxembourgeois est d'une très haute qualité (et que le prix demandé est justifié !) malgré le fait qu'il ne dispose que de deux étoiles sur quatre, face à un produit importé (moins cher) qui n'est peut-être même pas produit avec de vraies cultures de yaourt (mais qui ne porte aucun logo étatique le dévalorisant). Dès lors, il est à craindre que les grandes marques internationales continueront à développer leurs parts de marché avec sur leurs emballages toutes sortes

³ Articles 29 et 30 de la loi du 27 Juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

d'allégations insinuant une production artisanale, basée sur les principes de la durabilité etc., sans que qui que ce soit puisse vraiment vérifier la véracité de ces allégations.

Selon l'avis de la Chambre d'Agriculture, l'attribution d'un agrément étatique devrait se limiter strictement à un contrôle de la conformité d'un cahier de charges par rapport à un certain standard. Au niveau du présent projet de loi, la mission de l'Etat n'est pas d'exprimer des volontés politiques, mais bien d'apporter une solution à un problème concret en tenant dûment compte des réalités des marchés. Il s'agit de définir les conditions minimales à remplir au niveau des cahiers des charges et de certifier les différents labels (pour autant qu'ils soient conformes). Pour le reste, c'est au client potentiel (consommateur final, responsable d'achat d'une cuisine collective, ...) de s'informer sur les particularités de chaque label (et des produits commercialisés sous ce label) et de faire son choix.

Or, en cotant les labels selon des critères inspirés essentiellement de considérations politiques subjectives, l'Etat veut se substituer à l'acheteur en lui imposant en quelque sorte son propre verdict (un « bon » produit aura quatre étoiles sur quatre, un produit moins « bon » n'aura qu'une ou deux étoiles sur quatre). Or, ce dernier ne reflète même pas la qualité intrinsèque du produit final, mais rien que le degré de conformité des cahiers des charges respectifs avec les priorités politiques du gouvernement. Le logo officiel de l'agrément sera toutefois perçu par la vaste majorité des consommateurs comme un signe distinctif d'un produit de qualité au sens strict du terme ! Le système d'agrément proposé risque dès lors de porter à confusion, au détriment tant des consommateurs que des producteurs !

La Chambre d'Agriculture conteste aussi et surtout le fait que le système proposé par le projet sous avis pénalise certains labels resp. certaines productions agricoles en prévoyant des critères que ceux-ci ne peuvent pas respecter, notamment en raison du grand nombre et de l'hétérogénéité des producteurs concernés. Un label donné ne peut retenir au niveau de son cahier des charges que les critères que chaque producteur du groupement est en mesure de respecter. Il est évident qu'il est difficile dans un tel contexte (p.ex. groupements de plusieurs centaines de producteurs) de réunir suffisamment de critères pour pouvoir prétendre à un agrément « 3 étoiles », voire « 4 étoiles ». Les filières nationales bien établies sur le marché (viande, lait, céréales panifiables) risquent ainsi d'être dévalorisées.

Alors que la priorité 3 de la stratégie nationale pour le développement rural vise « *une meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire* », le système proposé par l'Etat favorise outre mesure les petites productions (dont la production biologique) et les démarches régionales, donc des productions aux volumes restreints qui ne sauraient assurer l'approvisionnement des cuisines collectives.

Or, la Chambre d'Agriculture est profondément d'avis qu'il est primordial d'intégrer la production agricole indigène dans des filières nationales qui permettent d'écouler sur le marché d'importants volumes en tenant compte des exigences spécifiques des clients potentiels (p.ex. produits transformés, conditionnement), notamment du secteur de la restauration collective. Dès lors, l'Etat devrait tout faire pour soutenir de telles filières, au lieu de les pénaliser. Favoriser la diversification et les produits de niche constitue certainement un objectif valable de la politique agricole, mais ne peut pas être poursuivi en discriminant les produits traditionnels dans la présente démarche.

Contrairement à l'affirmation énoncée au niveau du projet de loi sous avis, le futur logo d'agrément ne constitue clairement pas « l'élément de démarcation qui pousserait la porte d'entrée des établissements publics et privés qui gèrent des cuisines collectives ». Le système proposé ne correspond aucunement aux attentes du secteur agricole.

*

PARTIE III : COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} se limite à exposer l'objet de la loi. La Chambre d'Agriculture note que le projet sous avis n'apporte aucune réponse valable par rapport à la revendication de la pétition n° 668, qui consistait à favoriser l'accès des produits luxembourgeois à la restauration collective publique. Le projet sous avis se limite à instaurer un système d'évaluation de labels sur base de considérations essentiellement politiques.

Ad article 2

L'article 2 reprend la définition de sept termes utilisés dans le texte du projet de loi. En ce qui concerne l'article 2, paragraphe 5, la Chambre d'Agriculture note que les auteurs du projet sous avis

entendent par région « *la Grande Région telle que consacrée lors du premier Sommet de la Grande Région ayant eu lieu le 20 septembre 1995 à Mondorf-les-Bains* ». Cette définition sert, au niveau du projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application du présent projet de loi, à définir un cadre normatif pour les critères de la priorité « Régional – Equitable ».

La Chambre d'Agriculture note que la définition retenue par les auteurs du projet sous avis permet de décerner un agrément de l'Etat luxembourgeois à un groupement de producteurs non luxembourgeois de la Grande Région, même si l'ensemble de la production agricole en cause (y inclus la provenance des intrants et la transformation de la matière première) n'a aucun lien avec le Grand-Duché !

Pire encore, si un tel groupement de producteurs peut prétendre à un agrément de l'Etat luxembourgeois, il lui est aussi loisible d'introduire une demande d'aide en vertu des dispositions des articles 29 et 30 de la loi agraire ! L'Etat luxembourgeois cofinancerait alors le marketing de groupements étrangers (pour lesquels le marché luxembourgeois est d'ailleurs hautement intéressant), alors que l'objectif posé par la pétition n° 668 porte précisément sur le soutien du secteur agricole luxembourgeois face à cette même concurrence étrangère ! Inutile de dire que dans de telles conditions, la diversification de l'agriculture luxembourgeoise (p.ex. au niveau de la production de fruits et légumes) restera un voeu pieux.

La Chambre d'Agriculture s'étonne qu'aucun des textes législatifs en rapport avec la commercialisation des produits agricoles luxembourgeois, qui lui a été soumis pour avis, ne permet de limiter le champ d'application des différentes démarches aux producteurs luxembourgeois (voir aussi nos remarques concernant l'article 4). La Chambre d'Agriculture s'oppose formellement à l'approche proposée dans le projet sous avis!

Ad article 3

L'article 3 dispose que seuls les groupements et les organisations de producteurs (tels que définis à l'article 2, paragraphe 43 du règlement (UE) n° 702/2014) sont éligibles pour l'introduction d'une demande d'obtention d'un agrément. Il n'est pas trop clair si les labels existants remplissent les conditions requises. Le cas échéant, les filières qui ne sont pas organisées sous cette forme devront créer de tels groupements ou organisations si elles désirent prétendre à un agrément en tant que système de qualité resp. de certification.

Ad articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 précisent les critères à respecter afin de pouvoir obtenir l'agrément en tant que système de certification resp. système de qualité. Les critères auxquels les cahiers des charges doivent se conformer en vertu de l'article 4, sont nombreux et suffisamment contraignants pour justifier à eux seuls un agrément de l'Etat. Certains critères nécessitent toutefois d'être analysés plus en détail.

Ainsi l'article 4 dispose, entre autres, que le système de certification ou de qualité doit être « *ouvert à tous les producteurs de produits agricoles* » (art. 4, point 1). Compte tenu des commentaires relatifs à l'article 2, il s'ensuit que les producteurs ne doivent pas forcément être des producteurs luxembourgeois. Pour autant qu'un producteur de la Grande Région remplisse les conditions du cahier des charges d'un label luxembourgeois, les responsables du label ne sauraient dès lors refuser une demande d'adhésion d'un tel producteur, sous peine de perdre l'agrément du label.

Or, pour les raisons énoncées à l'article 2, la Chambre d'Agriculture est d'avis que l'intégration de producteurs étrangers devrait être purement facultative. Elle doute d'ailleurs fortement que les responsables politiques et les groupements de producteurs de nos pays limitrophes fassent preuve d'autant d'altruisme vis-à-vis des producteurs luxembourgeois !

Le point 14 de l'article 4 dispose que le cahier des charges devra spécifier « *les instances de contrôle et l'organisme certificateur en charge du contrôle du respect du système, qui doit être accrédité selon la norme européenne EN 45011* ». La Chambre d'Agriculture marque son accord quant au principe que chaque label agréé par l'Etat doit se soumettre à un contrôle externe par un organisme certificateur. Afin d'éviter que tout changement au niveau de l'organisme certificateur nécessite une adaptation du cahier des charges, la Chambre d'Agriculture est toutefois d'avis qu'il serait préférable de se contenter, au niveau du cahier des charges, à décrire le système de contrôle tout en précisant que le contrôle externe sera confié à un organisme certificateur accrédité selon la norme EN 45011 et que le demandeur/détenteur de l'agrément est tenu de notifier le nom et les coordonnées de l'organisme certificateur à la Commission dont question à l'article 8.

Le point 16 de l'article 4 dispose que « *la publication du cahier des charges, y compris un résumé de ce dernier, à l'attention du public* » doit être garantie. La Chambre d'Agriculture comprend que les auteurs du projet sous avis sont soucieux de garantir une transparence maximale envers le consommateur. Elle se demande toutefois s'il est vraiment opportun d'exiger la publication d'une version intégrale d'un cahier des charges. En effet, il se peut qu'un cahier des charges contienne des informations qui ne présentent aucun intérêt spécifique pour le consommateur, mais qui peuvent par contre être très intéressantes pour des concurrents potentiels. N'oublions pas que chaque label devra fournir un certain nombre d'informations resp. d'explications afin de pouvoir activer les différents critères techniques spécifiés au niveau du règlement d'application de la future loi. Aussi, l'article 4, point 4 du projet sous avis dispose que le cahier des charges devra définir « *les critères et les démarches garantissant que le produit répond à des caractéristiques définies et contrôlées* ». La Chambre d'Agriculture est d'avis que les demandeurs/détenteurs d'un agrément de l'Etat devraient avoir le droit de ne pas devoir publier certaines informations. Etant donné que c'est l'Etat qui agréé les différents labels et qui garantit ainsi au consommateur la véracité des allégations utilisées par les détenteurs de l'agrément, notre chambre professionnelle estime que la publication d'un résumé devrait amplement suffire pour informer le consommateur sur les spécificités des différents labels agréés.

Ad article 6

L'article 6 décline le logo d'agrément en système d'étoiles. Tel que détaillé au niveau de la partie II, point A du présent avis, chaque système se voit attribuer un logo comportant, selon le cas, 1 à 4 étoiles. Le paragraphe 3 de l'article 6 précise que le demandeur devra obligatoirement (!) reproduire le logo sur l'emballage resp. sur l'étiquette de tous ses produits – seul ou en coexistence avec la marque du produit.

Compte tenu des remarques énoncées au niveau de la partie II, point D du présent avis, la Chambre d'Agriculture est profondément d'avis que l'Etat devrait se limiter à agréer des labels (sans mettre en concurrence les uns par rapport aux autres), et rendre cet agrément visible par un logo neutre et impartial. C'est au consommateur resp. au responsable des achats de s'informer sur les caractéristiques de chaque label et de faire son choix en fonction de ses propres critères de qualité.

De plus, la Chambre d'Agriculture réprovoque l'obligation imposée au producteur de devoir reproduire le logo d'agrément sur l'emballage ou l'étiquette de « *ses produits agréés* » (donc de toute sa gamme de produits) et ceci « *dans le même champ visuel que le logo propre au label agréé* ». La Chambre d'Agriculture ne peut que dénoncer une telle surréglementation. Elle est d'avis qu'il ne relève pas de la responsabilité de l'Etat de faire des prescriptions pareilles. Si l'apposition du logo d'agrément (sans étoiles !) peut constituer un avantage sur un marché précis, elle peut tout aussi bien être inutile (ou même contreproductive) dans le cas d'un produit destiné à un autre marché (p.ex. produits destinés à l'exportation, produits commercialisés sous une « *marque de distributeur* », etc.). Aux acteurs économiques de prendre les décisions adéquates quant au marketing des produits finaux ! N'oublions pas que toute modification au niveau de l'emballage resp. de l'étiquetage d'un produit induit des coûts. Dans le cas de toute une gamme de produits, ces coûts peuvent être considérables ! Dès lors, la Chambre d'Agriculture est d'avis que l'obligation susvisée pourrait en effet amener certains groupements (notamment les plus grands groupements) à ne pas demander d'agrément, ce qui ne saurait être l'objectif recherché par les auteurs du projet sous avis.

Notons encore que les auteurs du projet sous avis ont omis de prévoir l'utilisation du logo d'agrément sur d'autres supports (p.ex. sites internet, publications).

Ad article 7

L'article 7 a trait aux modalités à respecter en vue de l'obtention d'un agrément. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Ad article 8

L'article 8 institue une commission chargée d'évaluer les demandes d'agrément, de conseiller le ministre ainsi que de surveiller le respect des conditions fixées par la future loi. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Comme la composition et le fonctionnement de la commission seront déterminés par règlement grand-ducal, la Chambre d'Agriculture y reviendra dans son avis sur ce projet de règlement grand-ducal.

Ad article 9

L'article 9 définit les modalités de contrôle mises en place par le ministre afin de vérifier le respect de la future loi. La Chambre d'Agriculture peut comprendre que les auteurs du projet sous avis doivent assurer le respect des conditions fixées par le projet sous avis. Dans ce contexte, il semble tout à fait normal d'exiger que le détenteur de l'agrément soumette à la Commission le résultat des contrôles effectués par l'organisme certificateur dont question à l'article 4.

La Chambre d'Agriculture est toutefois d'avis que l'article 9, dans sa teneur actuelle, va beaucoup trop loin. En effet, il confère aux agents habilités par le ministre un droit universel et illimité pour contrôler le détenteur de l'agrément ainsi que tous les établissements participant au système, indépendamment d'un quelconque indice quant à un manquement éventuel de la part du détenteur de l'agrément par rapport aux obligations découlant du projet sous avis. L'article 9 habilitant les agents de l'Etat à contrôler tous les établissements participant à un système de certification resp. à un système de qualité, l'Etat se substitue en quelque sorte à l'organisme certificateur. Or, ce n'est pas le rôle de l'Etat de contrôler le respect des cahiers des charges au niveau des différents producteurs (celui-ci incombe clairement au détenteur de l'agrément resp. à l'organisme certificateur), mais de contrôler le respect des obligations dans le chef des détenteurs d'un agrément.

Compte tenu de ce qui précède, la Chambre d'Agriculture, est d'avis que l'article 9 devrait être amendé de manière à définir un cadre précis dans lequel les agents de l'Etat peuvent exercer leur droit de contrôle. Signalons d'ailleurs que le détenteur d'un agrément n'est de toute façon légalement pas en mesure de permettre aux agents de l'Etat « *d'accéder à tous les établissements participant au système de qualité ou au système de certification* » (article 9, paragraphe 1^{er}, point 1) ...

Ad article 10

L'article 10 prévoit les sanctions applicables en cas de non-respect de la loi sous avis. Le texte prévoit la possibilité pour le ministre de suspendre temporairement l'agrément ou de le retirer complètement. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

*

PARTIE IV : CONCLUSION

Dans sa forme actuelle, le projet de loi :

1. ne répond pas à l'objectif recherché, qui consiste au renforcement de l'utilisation des produits agricoles dans la restauration collective luxembourgeoise ;
2. favorise clairement les productions de niche par rapport aux productions traditionnelles de l'agriculture luxembourgeoise qui pourtant constituent la base économique du plus grand nombre d'exploitations ;
3. est de ce fait discriminatoire vis-à-vis de ces productions ; et
4. risque d'engendrer une dépréciation de celles-ci plutôt qu'une valorisation.

*

Au vu de tout ce qui précède, la Chambre d'Agriculture ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la condition d'une refonte totale du texte pour prendre en considération les remarques formulées dans le présent avis.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Pedro REIS
Juriste

Aly LEONARDY
Vice-Président

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7170/06

N° 7170⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

**relatif à l'agrément d'un système de qualité ou
de certification des produits agricoles**

* * *

**ARRETE GRAND-DUCAL DE RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(4.9.2020)

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons:

Article unique. Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural est autorisé à demander en Notre nom le retrait du projet de loi n° 7170 relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles.

Château de Berg, le 4 septembre 2020

*Le Ministre de l'Agriculture,
de la Viticulture
et du Développement rural,*

Romain SCHNEIDER

HENRI

*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

15



Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs

Procès-verbal de la réunion du 2 juillet 2018

Ordre du jour :

1. 7170 Projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. COM(2018)392 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil – Délai encore inconnu

COM(2018)393 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 – Délai encore inconnu

COM(2018)394 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée – Délai encore inconnu

3. Divers

*

Présents : M. Gérard Anzia, Mme Tess Burton, M. Frank Colabianchi, M. Emile Eicher, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert

M. Fernand Etgen, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs

M. André Loos, Mme Christiane Mangen, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs

Mme Jeanne Bormann, M. Gerber Van Vliet, de l'Administration des Services techniques de l'agriculture

Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Arndt, M. Félix Eischen, Mme Cécile Hemmen, M. Henri Kox, M. Edy Mertens, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

*

1. 7170 Projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs informe que l'élaboration du projet de loi sous rubrique a été lancée en 2016, dans la foulée de l'adoption de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales et suite à la pétition 668 qui a été déposée le 28 mai 2016 par les présidents respectifs de la Centrale paysanne, de la Chambre d'Agriculture, du Fräie Lëtzebuerger Bauereverband et de la Bauerenallianz. Le but des pétitionnaires a été de privilégier l'accès des produits agricoles et alimentaires issus de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture luxembourgeoises à la restauration collective subventionnée par l'État (crèches, écoles, maisons relais, hôpitaux, homes pour personnes âgées, etc.).

Le projet de loi sous rubrique fixe les exigences minimales pour l'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification des produits agricoles, en application de l'article 20, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les auteurs du projet de loi ont également profité des dispositions de la nouvelle directive européenne relative aux marchés publics¹, qui permettent désormais de favoriser des produits issus de systèmes remplissant des exigences déterminées en matière de durabilité sur base de paramètres clairement définis, objectifs et vérifiables.

¹ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE

Afin d'obtenir un agrément en tant que système de qualité ou de certification pour un produit agricole, le système doit se conformer à un cahier des charges qui contient un certain nombre de conditions. Afin d'obtenir un agrément en tant que système de qualité pour un produit agricole, le système doit, en plus, disposer d'un produit final dont les caractéristiques dépassent largement les normes commerciales prévues par la législation européenne ou nationale relative à la santé publique, animale ou végétale, au bien-être des animaux ou à la protection de l'environnement. À cette fin, le système doit respecter au moins un critère technique pour chacune des trois priorités suivantes : « *Qualité – Saveur* », « *Régional – Équitable* » et « *Environnement – Bien-être animal* ». Selon le nombre de critères techniques remplis pour chacune de ces priorités, un logo d'agrément est attribué aux produits agricoles issus d'un système de qualité ou de certification agréé. Ce logo d'agrément est décliné en système d'étoiles.

Il convient de fournir une aide financière adaptée aux producteurs agricoles pour la participation aux labels de qualité et qui vise à encourager les gestionnaires de labels intéressés à avoir une orientation plus axée sur les objectifs de qualité et de durabilité.

Cette démarche s'inscrit dans l'objectif d'une démarcation plus prononcée des produits luxembourgeois et d'une aide à l'achat pour le consommateur.

Monsieur le Ministre précise encore que le projet de loi sous rubrique est le résultat d'un large processus de consultation impliquant les acteurs du secteur agricole, les chambres professionnelles concernées ainsi que les organismes délivrant les labels existants.

Par la suite, la représentante de l'Administration des Services techniques de l'agriculture présente plus en détail le système de qualité ou de certification des produits agricoles à l'aide du diaporama repris en annexe.

Échange de vues

- Un membre du groupe parlementaire CSV demande dans quelle mesure le projet de loi sous rubrique constitue une réponse satisfaisante aux *desiderata* formulés dans la pétition 668. L'oratrice se réfère dans ce contexte aux critiques formulées par la Chambre d'Agriculture dans son avis du 30 mars 2018 et souhaite savoir si le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs a pris contact avec la Chambre d'Agriculture afin de clarifier les questions soulevées dans l'avis précité.

L'intervenante demande ensuite si tous les producteurs sont éligibles pour l'introduction d'une demande d'obtention d'un agrément, le projet de loi réservant le droit d'introduire une telle demande aux seuls groupements de producteurs. Elle souhaite également savoir de quelle façon ont été développés les critères de base et les critères de qualité qui devront être remplis en vue de l'attribution d'un logo d'agrément.

Enfin, l'oratrice constate que le système de certification ou de qualité tel que prévu par le projet de loi risque de privilégier les petits producteurs aux dépens des grands producteurs pour lesquels il s'avérera difficile de se voir attribuer plusieurs étoiles.

L'intervenante s'interroge encore sur le caractère régional du système de certification ou de qualité, la priorité « Régional – Équitable » dans lequel le produit agricole doit respecter au moins un critère technique pour se qualifier comme système de qualité ayant trait à la Grande Région. Se pose alors la question de savoir si les producteurs des régions limitrophes du Grand-Duché peuvent introduire une demande d'agrément au même titre que les producteurs luxembourgeois.

- Dans sa réponse, Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs précise que l'objectif du projet de loi sous rubrique n'est pas uniquement de privilégier l'accès des produits luxembourgeois à la restauration collective subventionnée par l'État. Depuis le dépôt de la pétition 668, une bonne dynamique s'est d'ailleurs créée à cet égard qui fait état d'une véritable prise de conscience de la part des producteurs et des consommateurs.

Afin de faire des progrès supplémentaires dans ce domaine, il est prévu de mettre en place une plateforme d'échange sous forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE), afin d'identifier d'éventuelles entraves et de les éliminer le cas échéant. Le GIE sera composé de représentants des ministères concernés, des chambres professionnelles, des cuisines collectives et des administrations communales. Les travaux engagés dans ce domaine pourront se poursuivre indépendamment des travaux législatifs relatifs au projet de loi sous rubrique.

S'il est vrai que la Chambre d'Agriculture a émis un avis critique concernant le projet de loi sous rubrique, force est de constater que de nombreux acteurs du secteur agricole sont favorables à la mise en place d'un système de qualité ou de certification tel que proposé par le projet de loi. Alors que d'aucuns redoutent que ce système ne favorise les petits producteurs au détriment des grands producteurs ou groupements de producteurs, d'autres semblent craindre qu'il ne se fasse aux dépens des petits producteurs. Or, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs a la responsabilité d'associer un nombre maximal de producteurs à ce système afin d'améliorer la qualité des produits agricoles luxembourgeois.

Selon Monsieur le Ministre, les objectifs visés par le projet de loi sont corroborés par les résultats de l'étude réalisée par TNS Ilres sur l'image de l'agriculture luxembourgeoise qui ont été présentés le 21 juin 2018. Selon cette étude, 95% des personnes interrogées apprécient la qualité des produits luxembourgeois, alors que 71% ont indiqué qu'elles sont disposées à payer plus cher pour un produit local. En effet, les

personnes interrogées ont évoqué des critères qui jouent également un rôle de premier ordre dans le cadre du système de qualité ou de certification proposé (provenance, bien-être animal, impact du produit sur l'environnement).

Monsieur le Ministre rappelle encore une fois que le projet de loi sous rubrique est le fruit d'un processus de consultation incluant une multitude d'acteurs. Après avoir analysé les avis des différents acteurs, le Ministère continuera ses consultations avec les représentants du secteur agricole afin de dissiper d'éventuels malentendus.

- La représentante de l'Administration des Services techniques de l'agriculture précise que l'introduction d'une demande d'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification est effectivement réservée aux groupements de producteurs. Les démarches entamées par des producteurs individuels ne rentrent pas dans le contexte de la procédure d'agrément. Cette exigence, qui résulte du règlement (UE) n° 702/2014 précité, semble logique afin d'assurer une certaine visibilité et d'accroître l'impact des produits sur le marché. D'ailleurs, le principe serait le même que pour d'autres labels existants, tel que le Label rouge en France, où il s'agit également de démarches collectives. Afin d'être éligibles, les producteurs individuels devraient ainsi se fédérer au sein d'un groupement et produire sous un cahier des charges unique (« *Dachlabel* »). Afin de réduire la charge administrative pour ces producteurs, il est prévu que le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs mettra à leur disposition un cahier des charges modulaire.

En ce qui concerne les producteurs de la Grande Région, la représentante de l'Administration des Services techniques de l'agriculture donne à considérer que le système de qualité ou de certification prévu devrait profiter en premier lieu aux producteurs luxembourgeois. Dans le cadre des appels d'offres en matière de marchés publics, les groupements de producteurs étrangers devraient apporter la preuve que leur produit labellisé remplit les conditions de l'agrément luxembourgeois en question en termes de nombre d'étoiles ou pour un critère technique précis, si telle est l'exigence dans le cahier des charges du pouvoir adjudicateur.

- Le membre précité du groupe parlementaire CSV se montre sceptique quant à la possibilité pour les producteurs étrangers d'obtenir un logo d'agrément luxembourgeois, redoutant que cette façon de procéder ne compromette l'objectif de promouvoir la consommation de produits luxembourgeois.
- En guise de réponse, la représentante de l'Administration des Services techniques de l'agriculture renvoie aux règles européennes en matière de marchés publics qui créent des obligations auxquelles le Luxembourg ne peut pas se soustraire. Ainsi, si un producteur étranger apporte la preuve de l'équivalence, le Luxembourg ne peut pas lui refuser l'accès au marché luxembourgeois.

- Dans ce contexte, un membre du groupe parlementaire déi gréng estime qu'il faut faire une distinction entre les règles européennes en matière de marchés publics et les dispositions de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.
- Monsieur le Ministre confirme à cet égard que le bénéfice des dispositions de la loi précitée du 27 juin 2016 est bel et bien réservé aux produits luxembourgeois.
- Le membre précité du groupe parlementaire déi gréng estime encore que le système de certification ou de qualité proposé ne vise pas en premier lieu l'agriculture biologique, contrairement à la critique formulée par la Chambre d'Agriculture dans son avis du 30 mars 2018, l'agriculture biologique disposant de son propre système de certification.
- Les représentants du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs acceptent de fournir aux membres de la Commission parlementaire les projets de règlement grand-ducal mentionnés dans le diaporama.

Examen de l'avis du Conseil d'État

Il est convenu de reporter à un stade ultérieur l'examen article par article du projet de loi ainsi que l'examen de l'avis que le Conseil d'État a rendu le 30 mars 2018. En effet, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs souhaite d'abord mener à bien le processus de consultation susmentionné, notamment avec la Chambre d'Agriculture, dont la présente discussion fait partie intégrante. Partant, il n'est pas probable que la loi en projet puisse être finalisée et soumise au vote avant la fin de la législature actuelle.

Le membre précité du groupe parlementaire CSV salue cette façon de procéder, soulignant l'importance de disposer d'une loi visant à promouvoir les produits luxembourgeois de qualité et faisant l'objet d'un consensus.

2. **COM(2018)392 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil – Délai encore inconnu**

- COM(2018)393 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 – Délai encore inconnu**

COM(2018)394 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n°1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée – Délai encore inconnu

Monsieur le Président de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs présente brièvement les propositions de règlement sous rubrique qui relèvent du contrôle du principe de subsidiarité. Il s'agit des propositions législatives sur la nouvelle Politique agricole commune (PAC) que la Commission européenne a soumises le 1^{er} juin 2018 et dont Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs a présenté les grandes lignes lors de la réunion de la Commission parlementaire du 19 juin 2018.

Monsieur le Ministre rappelle que l'examen de ces documents vient seulement d'être lancé au sein du Conseil « *Agriculture et pêche* », du Comité spécial agriculture et des différents groupes de travail à Bruxelles. À ce stade, il s'agit donc de se mettre d'accord sur le fait que la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs sera étroitement associée à cet exercice.

Un membre du groupe parlementaire déi gréng souligne l'importance pour la Commission parlementaire de consacrer suffisamment de temps à l'analyse des documents en question.

Après discussion, il est convenu de procéder, le moment venu, à un examen plus détaillé des propositions de règlement relatives à la nouvelle PAC.

3.

Divers

- Un membre du groupe parlementaire CSV s'enquiert de l'état d'avancement des projets d'investissement prévus par les abattoirs luxembourgeois.

Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs répond qu'il n'a pas encore été saisi d'une demande à ce sujet.

- La prochaine réunion de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs sera organisée le 20 juillet 2018 à 14h00.

Le Secrétaire-Administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de l'Agriculture, de la
Viticulture, du Développement rural et de la Protection
des consommateurs,
Gusty Graas



Projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles

Chambre des députés (02-07-2018)
Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du
Développement rural et de la Protection des
consommateurs



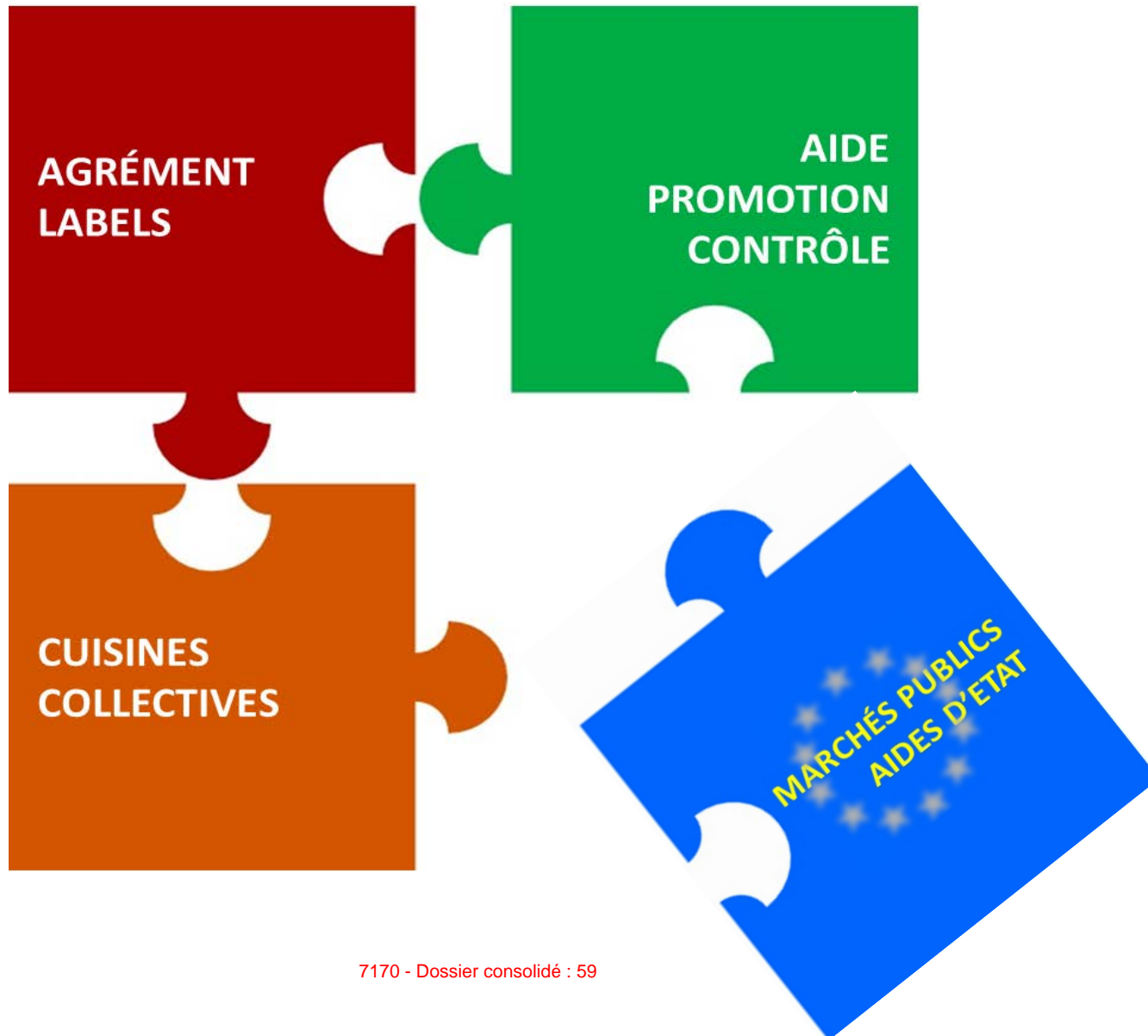
LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Agriculture,
de la Viticulture et de la
Protection des consommateurs

Administration des services techniques
de l'agriculture

LE « PAQUET QUALITÉ »



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG





Loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles
Règlement grand-ducal précisant les modalités d'application de la loi du [jj/mm/aa] relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles



Règlement grand-ducal précisant les modalités d'application des régimes d'aides prévues aux articles 29 et 30 de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales



Mise en place d'une plateforme d'échange sous forme d'un GIE (groupement d'intérêt économique), coordination via un "matchmaker"



**AGRÉMENT
LABELS**

**CUISINES
COLLECTIVES**

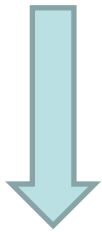
**AIDE
PROMOTION
CONTRÔLE**

**AGRÉMENT
LABELS**

Contexte

- Il existe une multitude de labels dans le domaine de l'alimentation. Comment le consommateur peut-il s'y retrouver ? Que signifient-ils ?
- Objectif: instaurer la transparence pour les consommateurs et fournir des bases de décision aux secteurs et autorités concernés (p.ex. cuisines collectives, ...).
- Besoin de mise en place d'une distinction officielle (sous forme d'agrément) informant le public que le produit répond à un certain nombre de critères minimum garantis, définis par une autorité officielle.





- Un label garantit au consommateur que le produit respecte un certain nombre de critères arrêtés au niveau d'un cahier des charges.
- Les critères à respecter pour obtenir un label varient selon le label et l'organisme qui le gère. Ils sont prédéfinis dans un cahier des charges.
- Ces critères peuvent concerner le mode de production, le niveau de qualité, la provenance géographique des matières,





... dans le contexte du projet de loi

Label = Système de certification ou Système de qualité

Systemes de certification

- CRITÈRES DE BASE
- NORMES STANDARD UE,NAT

Systemes de qualité

AOP, IGP, STG 
Produits biologiques 
Autres labels de qualité

- CRITÈRES DE BASE
- { NORMES STANDARD UE,NAT
CRITÈRES DE QUALITÉ



Critères de base

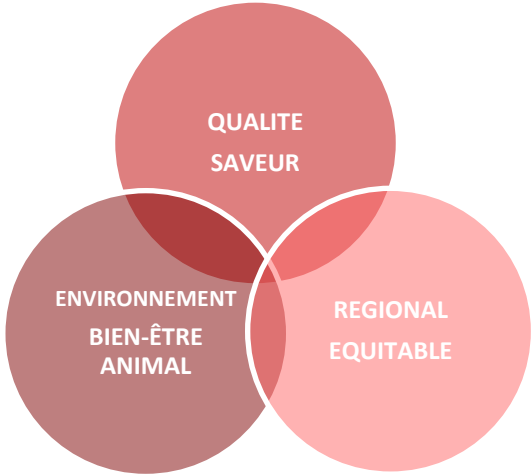
- Application et publication d'un cahier des charges
- Ouverture à tous les producteurs de produits agricoles
- Mécanisme participatif (déf. critères)
- Cahier des charges
 - Définition claire des objectifs et du champ d'application
 - Mention des indications facultatives, allégations à utiliser sur les étiquettes / emballages
 - Mesures de sanctions en cas de non-respect
 - Contrôle par un organisme certificateur indépendant et accrédité





Critères de qualité

Exigence: « la qualité doit aller largement au-delà des normes commerciales applicables aux produits en ce qui concerne la santé publique, animale ou végétale, le bien-être des animaux ou la protection de l'environnement » (qualité au sens large) →
Définition de 3 piliers :



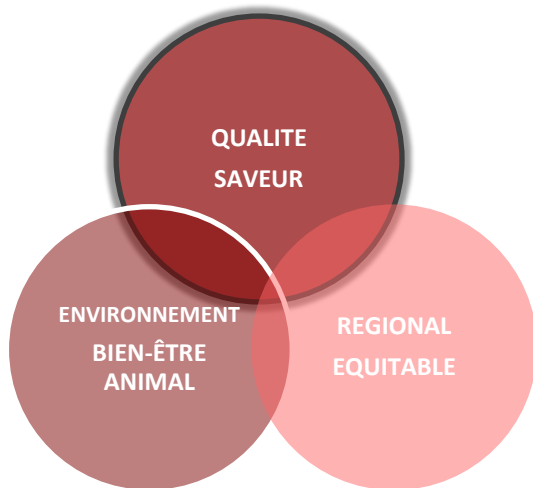
→ Pour chaque pilier, mise en place d'une liste de **critères techniques**





PILIER « QUALITE-SAVEUR »

Liste des critères techniques:



- ✓ Commission de dégustation
- ✓ Concours organoleptiques internationaux
- ✓ Analyses par laboratoire (aspects sanitaires, qualitatifs)
- ✓ International food standards - HACCP
- ✓ Mesures de traçabilité supplémentaires
- ✓ Emploi exclusif de substances naturelles
- ✓ Emballages renouvelables, biodégradables
- ✓ Alimentation animale sans OGM
- ✓ Pratiques innovatrices – domaine « qualité-saveur »



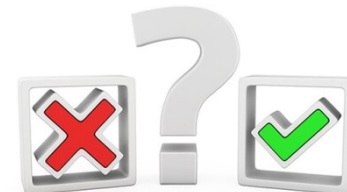
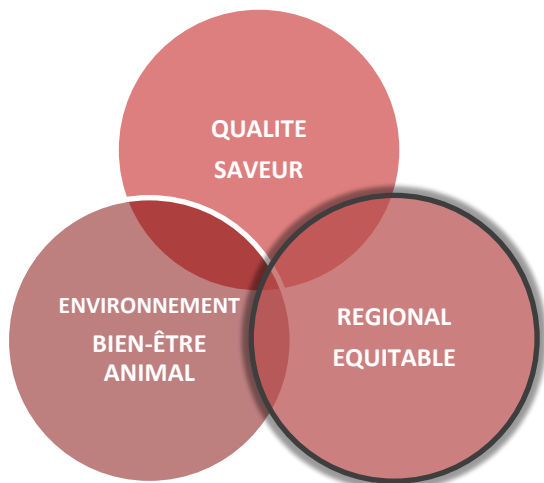
AGRÉMENT
LABELS

PILIER

« REGIONAL - EQUITABLE »

Liste des critères techniques:

- ✓ Ingrédients, composantes de l'alimentation animale à 80% de la région
- ✓ Animaux nés, élevés dans la région
- ✓ Production, abattage, transformation et conditionnement dans la région
- ✓ Circuits courts, consommation locale, réduction des distances de transport
- ✓ Etiquetage d'origine (matières premières, lieu de production, transformation, conditionnement)
- ✓ Garantie d'un revenu équitable au producteur
- ✓ Implication d'un atelier protégé
- ✓ Ingrédient issu du commerce équitable
- ✓ Pratiques innovatrices – domaine « régional - équitable »






AGRÉMENT
LABELS

PILIER

« ENVIRONNEMENT – BIEN-ÊTRE ANIMALE »

Liste des critères techniques:

- 
- ✓ Mesures agro-environnementales, prime (« plus ») à l'entretien du paysage naturel et de l'espace naturel programme de sauvegarde de la diversité biologique
 - ✓ Calcul de cycles de vie
 - ✓ Mesures de prévention de l'érosion des sols
 - ✓ Prévention et gestion des déchets
 - ✓ Normes supérieures en matière de bien-être animal (indicateurs, normes reconnues, bio)
 - ✓ Réduction de l'usage de médicaments vétérinaires et antibiotiques, réduction de l'usage de pesticides
 - ✓ Races robustes, menacées, variétés de plantes locales, anciennes
 - ✓ Pratiques innovatrices – domaine « environnement – bien-être animal »

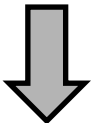


QUALITE
SAVEUR

ENVIRONNEMENT
BIEN-ÊTRE
ANIMAL

REGIONAL
EQUITABLE



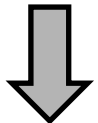


Pas d'agrément



CRITÈRES DE BASE

obligatoire



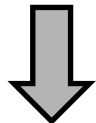
SYSTEME DE CERTIFICATION



- ENVIRONNEMENT
- BIEN-ÊTRE ANIMAL
- REGIONAL EQUITABLE
- QUALITE SAVEUR
- CRITÈRES DE BASE



obligatoire



SYSTEME DE QUALITÉ





SYSTÈME DE CERTIFICATION



remplit les critères de base, mais n'atteint pas au moins 1 critère technique au niveau de chaque pilier « Q-S », « R-E », « E-B »

SYSTÈME DE QUALITÉ



< 20%
des critères techniques (*)



20 - 50%
des critères techniques (*)

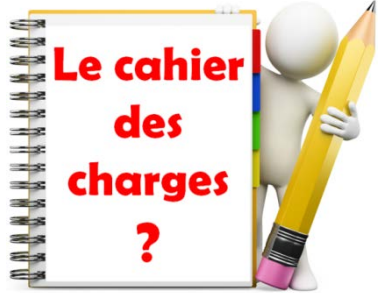


> 50%
des critères techniques (*)

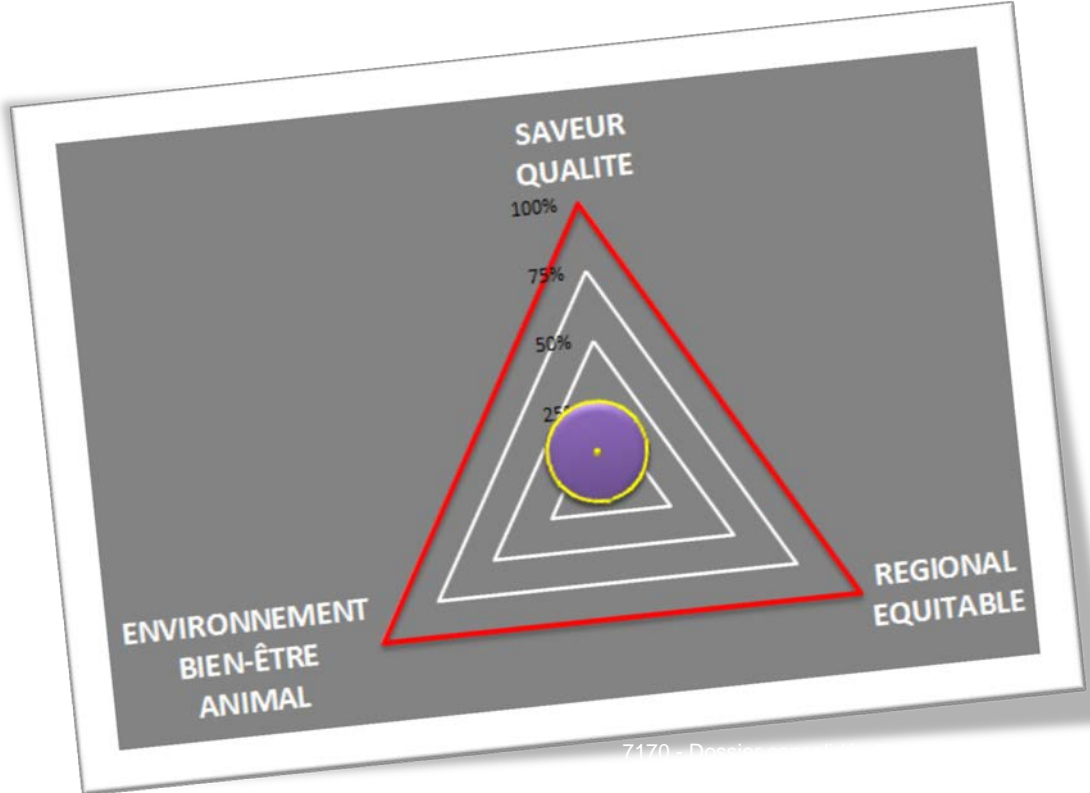
7170 - Dossier consolidé : 71
(*) dont au moins 1 critère au niveau de chaque pilier « Q-S », « R-E », « E-B »



Exemples label



Label remplissant 100% des critères au niveau de chaque pilier « Q-S », « R-E », « E-B »



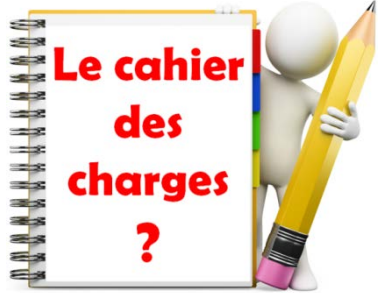
100,0%	100,0%	100,0%
--------	--------	--------

SAVEUR QUALITE	REGIONAL EQUITABLE	ENVIRONNEMENT BIEN-ÊTRE ANIMAL
----------------	--------------------	--------------------------------

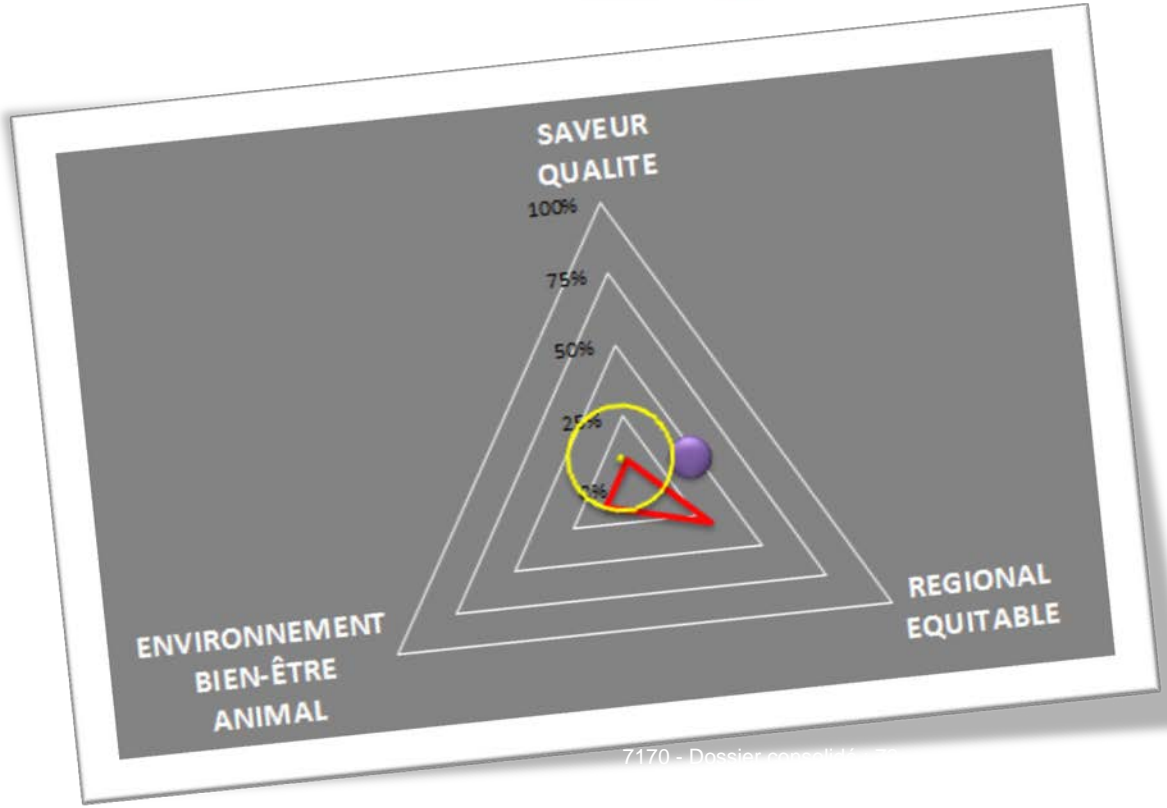




Exemples label



Label remplissant 1 critère au niveau du pilier « Q-S », 3 critères pour le pilier « R-E » et 1 critère pour le pilier « E-B »



10,0%	30,0%	11,1%
-------	-------	-------

SAVEUR QUALITE	REGIONAL EQUITABLE	ENVIRONNEMENT BIEN-ÊTRE ANIMAL
----------------	--------------------	--------------------------------





AGRÉMENT
LABELS

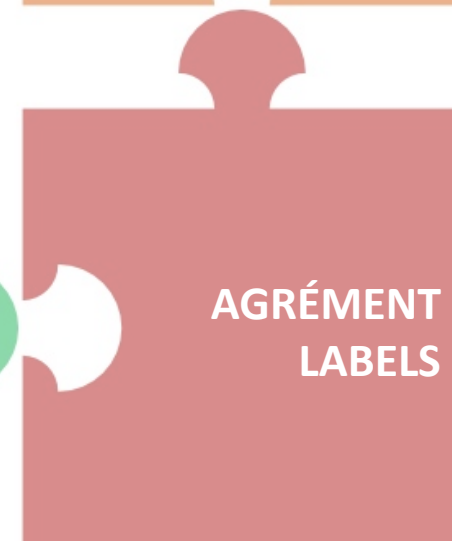
Démarches à entreprendre

- Introduction d'une demande d'agrément par un groupement de producteur



- Evaluation par une commission interministérielle
- Classification comme « système de certification » ou « système de qualité »
- Attribution de l'agrément et droit d'usage du logo d'agrément à 1-4 étoiles pour le produit labellisé
- Surveillance du respect des conditions d'agrément par la commission





- Mise en application des articles 29 et 30 de la loi agraire:
 - § Aides en faveur de la participation des producteurs de produits agricoles à des systèmes de qualité
 - § Aides aux actions de promotion en faveur des produits agricoles
- Aides aux:
 - ✓ Actions d'information et de promotion
 - ✓ Mesures de contrôle
 - ✓ Etudes de marché, conception, esthétique des produits
 - ✓ Demande d'enregistrement en tant qu'AOP, IGP, STG
- Condition de base: agrément label



Actions de promotion

- Eligibilité des coûts liés aux actions d'information et de promotion
 - ✓ Concours, foires commerciales et expositions
 - ✓ Publications destinées à sensibiliser le grand public aux produits agricoles (affiches, sites web, radio, télé)

PRINCIPE DE BASE:

- Aucune entreprise, aucune marque ni aucune origine particulière n'est mentionnée
- Exception:
 - AOP, IGP, STG: possibilité d'affichage de l'origine du produit
 - Autres systèmes: référence à l'origine peut être secondaire dans le message



Mesures de contrôle

- Frais de contrôle liés aux systèmes de qualité ou de certification agréé *
- Bénéficiaire: producteur agricole

(*) à l'exclusion frais de recontrôle suite à des non-conformités

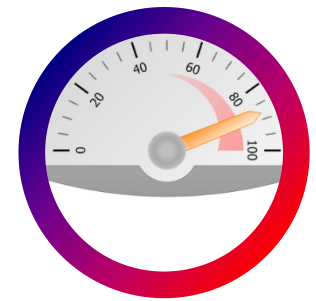




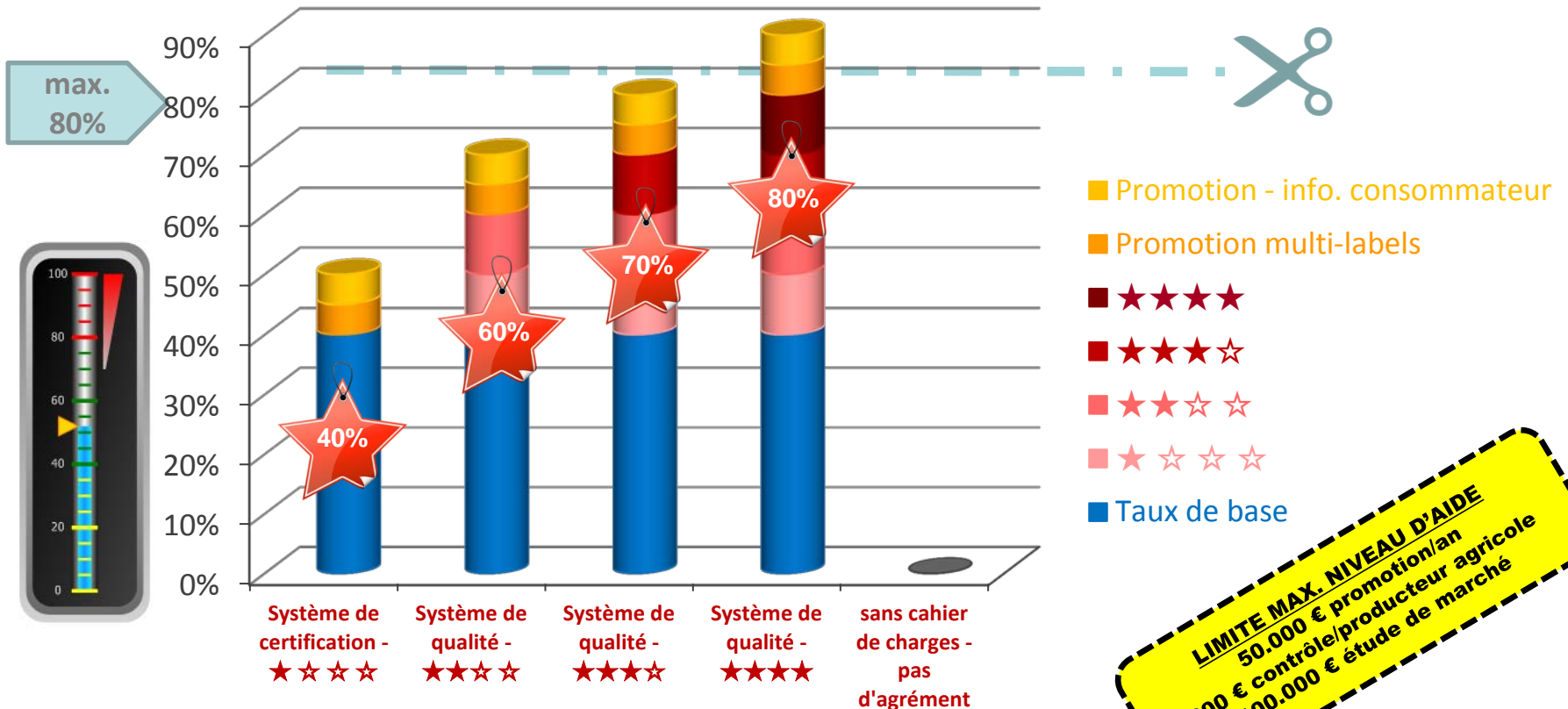
PRINCIPE DE BASE:

Niveau d'aide - promotion, contrôle: dépend du degré de différenciation du produit labellisé par rapport à un produit standard

→ en lien avec le logo d'agrément décerné



par rapport aux **NORMES STANDARD**



LIMITE MAX. NIVEAU D'AIDE
50.000 € promotion/an
600 € contrôle/producteur agricole
100.000 € étude de marché

Démarches à entreprendre

- Introduction d'une **demande de cofinancement** auprès du ministère (ASTA)
- Qui? Groupements de producteurs
- Etablissement d'un budget prévisionnel (contrôles – 1 an, actions de promotion – 1 à 3 ans)
- Pour le décompte, introduction des relevés de factures, preuves de paiement, copies du matériel promotionnel
- Introduction des demandes: 2x par an





**CUISINES
COLLECTIVES**

**CUISINES
COLLECTIVES**

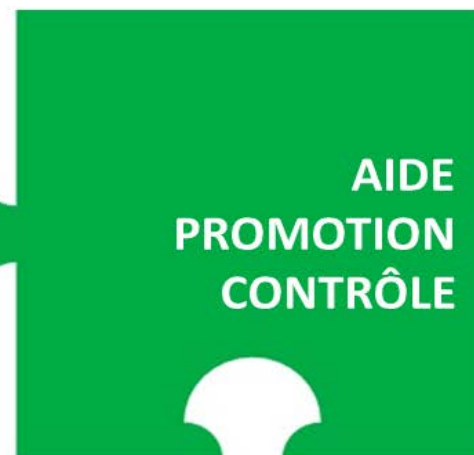
**AIDE
PROMOTION
CONTRÔLE**

**AGRÉMENT
LABELS**

Objectifs

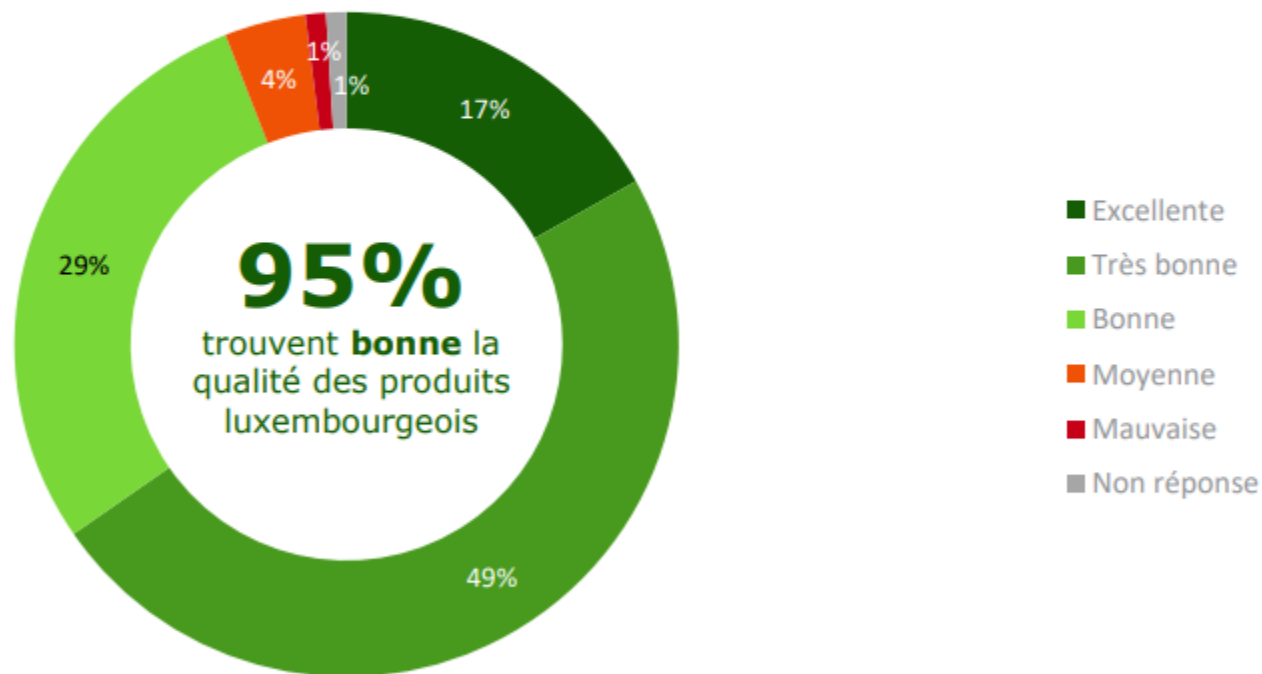
- RÈGLEMENTATION UE - MARCHÉS PUBLICS: possibilité de favoriser les produits répondant à certaines préoccupations en matière de développement durable, de protection de l'environnement (p.ex.: coût cycle de vie, spécifications techniques du produit)
- Cahiers des charges - soumission: exigences relatives à l'utilisation dans la confection des repas, de quotes-parts déterminés de produits issus des systèmes de certification, de qualité agréés par l'Etat ou de systèmes équivalents
- Aide à la décision = logo d'agrément **** et/ou critères techniques (individuels ou par groupe)
- **Agrément = système d'évaluation objectif**





TNS ILRES sur l'image de l'agriculture luxembourgeoise

Qualité des produits issus de l'agriculture luxembourgeoise

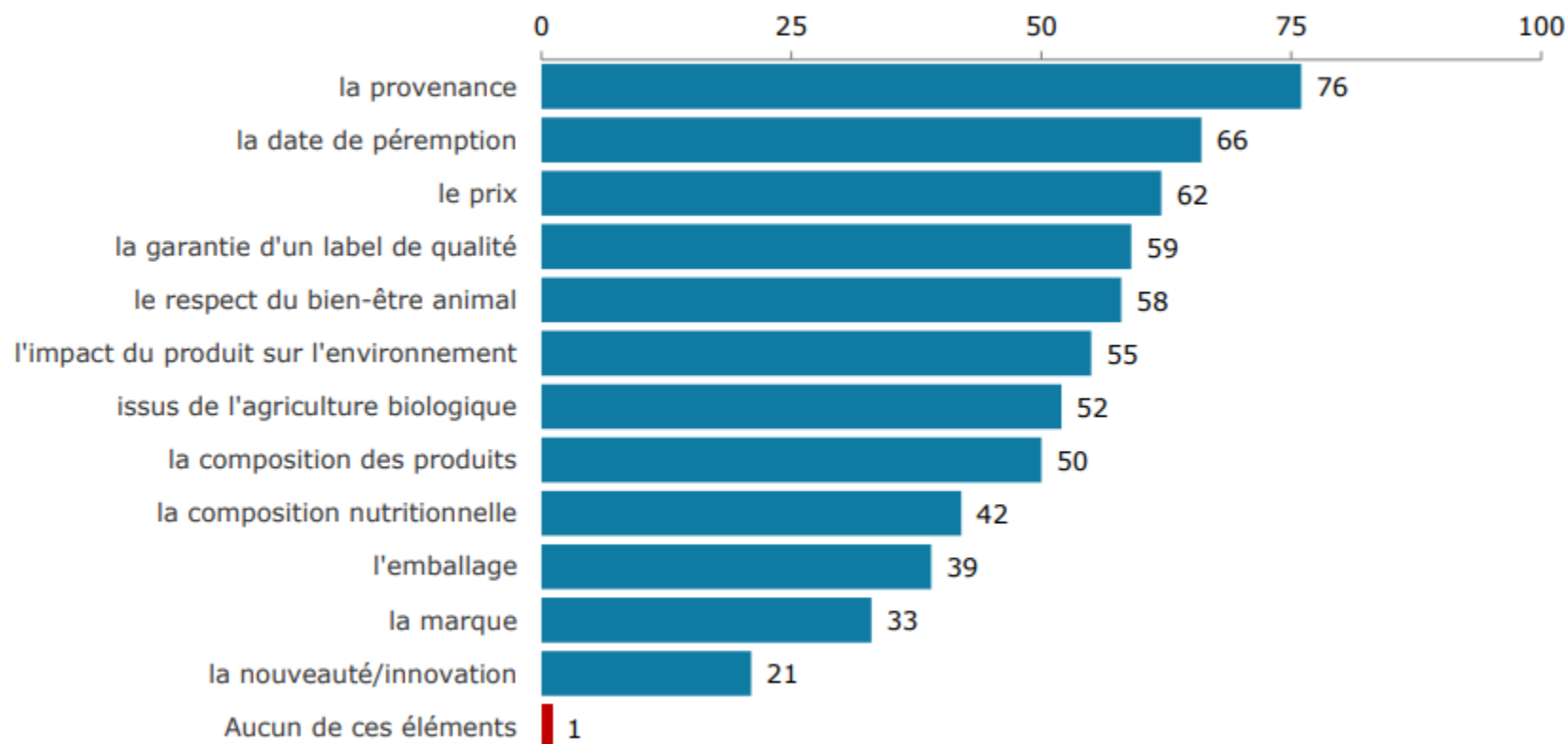


Base: Tous (n=1013)

Selon vous, comment jugez-vous la qualité des produits issus de l'agriculture luxembourgeoise ?



Critères d'achat de produits alimentaires



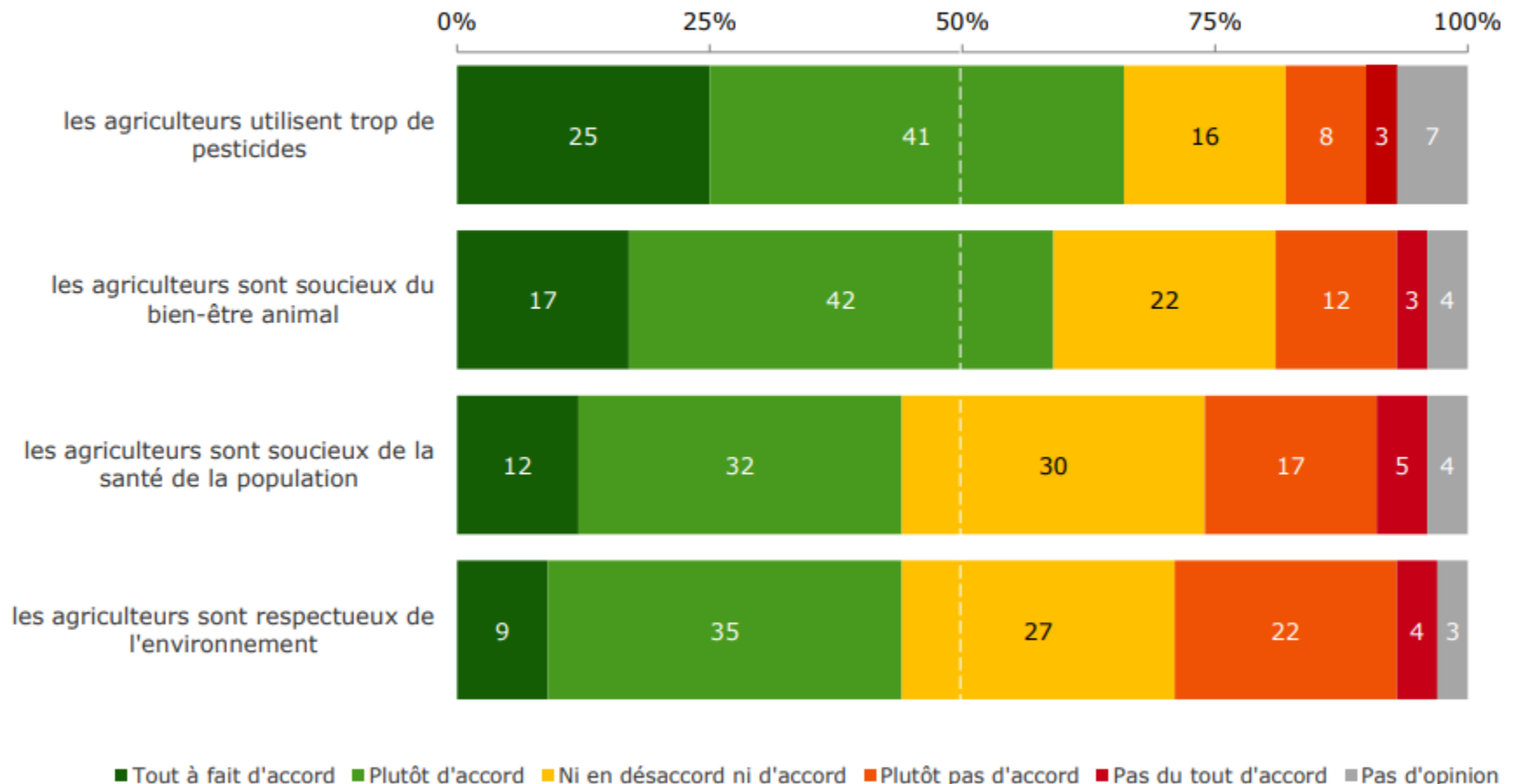
Base: Tous (n=1013)

7170 - Dossier consolidé : 85

Parmi les éléments suivants, quels sont ceux auxquels vous faites le plus attention lorsque vous achetez des produits alimentaires ?



Perception agriculture vs environnement



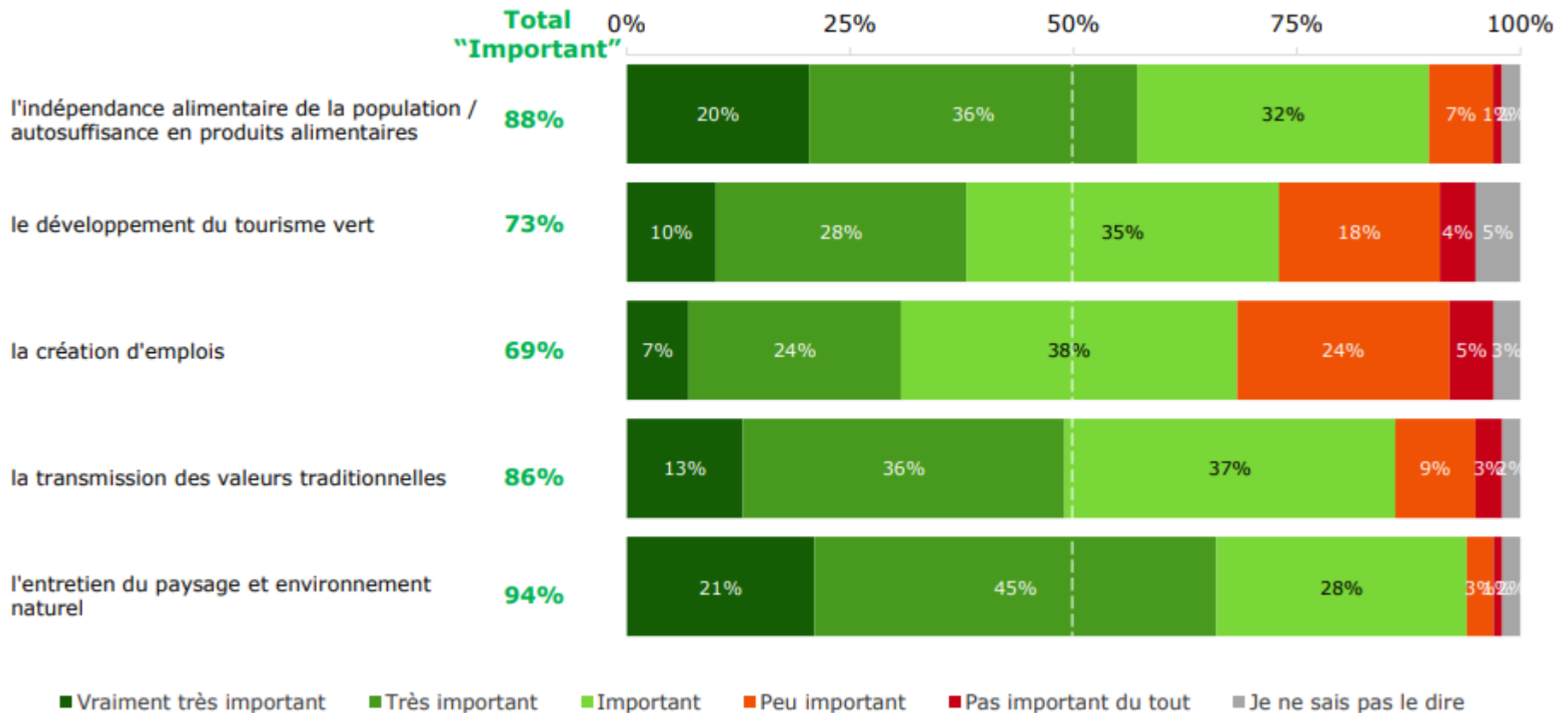
Base: Tous (n=1013)

7170 - Dossier consolidé : 86

Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec les affirmations suivantes concernant l'agriculture au Luxembourg ?



Éléments importants pour le secteur agricole



Base: Tous (n=1013)

7170 - Dossier consolidé : 87

Dans quelle mesure les éléments suivants qui concernent le secteur de l'agriculture du Luxembourg sont importants à vos yeux. Le secteur de l'agriculture joue un rôle dans ...

