

N° 6614<sup>6</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI****instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif  
aux denrées alimentaires**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(1.12.2017)

**RESUME STRUCTURE**

*Les amendements gouvernementaux sous avis proposent l'élargissement du champ d'application du projet de loi 6614 aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires, l'introduction d'un système de contrôle et de sanctions efficaces et la création d'un commissariat du gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.*

*La Chambre des Métiers félicite les auteurs du texte de procéder à la consolidation de ce projet de loi. Elle est persuadée de la nécessité d'une organisation efficace des contrôles, mais regrette que les auteurs n'aient pas profité de l'occasion pour procéder à une refonte complète et une harmonisation du système en mettant en place une instance unique relevant d'une seule autorité.*

*Afin de faire de la publication des résultats des contrôles un instrument valorisant pour les entreprises et utile pour les consommateurs, la Chambre des Métiers exige que les contrôles soient notamment standardisés, systématiques et transparents. Il importe aussi que tout établissement ait la possibilité de redresser d'éventuelles non-conformités endéans un délai raisonnable avant un deuxième contrôle et la publication définitive des résultats.*

\*

Par sa lettre du 5 juillet 2017, Madame la Ministre de la Santé a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi repris sous rubrique.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES****1.1. Historique**

Le 20 décembre 2013, la Chambre des Métiers avait émis un avis relatif au projet de loi 6614 en mettant notamment en cause le fait de l'existence d'un nombre trop élevé d'acteurs et d'instances en charge du contrôle de la sécurité alimentaire au Luxembourg.

Elle insistait également sur la gratuité du contrôle de base des établissements. L'audit mandaté en décembre 2014 par le Ministère de la Santé et le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs au sujet de l'organisation des contrôles des denrées alimentaires confirme notamment l'existence d'acteurs multiples et d'approches divergentes dans ce domaine. L'audit constate en outre le manque de base légale pour appliquer la réglementation européenne et pour effectuer des contrôles homogènes. L'absence de pouvoir décisionnel centralisé est également mise en exergue par le rapport d'audit, tout en relevant certains risques notamment en cas de crise.

Le rapport d'audit retient finalement qu'une solution à la majorité des problèmes constatés serait la création d'une instance unique pour le contrôle, la qualité et la sécurité des denrées alimentaires. Cette

instance pourrait prendre la forme d'une administration commune, sinon fonctionner comme coupole autour des différents services et autorités compétentes.

Dans le but d'avancer rapidement dans ce dossier en cours depuis 2013, les présents amendements reprennent le concept de « coupole » en introduisant un Commissariat à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire ayant comme mission principale la coordination et l'harmonisation des opérations et procédures de contrôle en matière de denrées alimentaires et des politiques d'informations, et de communication en cas d'alerte et de crise.

Ces mesures sont complétées par la mise en place d'un système de contrôle et de sanctions. Les amendements proposés ne remettent cependant pas en question le fait que l'application des règlements européens relevant du domaine de l'hygiène et de la qualité continue à être du ressort des attributions de plusieurs autorités compétentes.

### **1.2. La réorganisation et l'harmonisation des contrôles**

La Chambre des Métiers salue en principe l'initiative de procéder enfin à la consolidation du projet de loi déposé en 2013, notamment parce que cette matière est d'une importance majeure pour les entreprises artisanales et pour les consommateurs. Elle se félicite du fait que les amendements tiennent compte en partie de ses remarques formulées en 2013, relatifs à la nécessité d'une réorganisation des contrôles.

Par contre, elle regrette que les présents amendements ne répondent que partiellement aux attentes incitées par l'audit, à savoir, la création d'une administration commune, efficace, sous tutelle d'une seule autorité compétente. Une telle réforme profonde aurait notamment permis de compiler la multitude de textes législatifs et réglementaires et de combler le cas échéant des lacunes au niveau des attributions des autorités compétentes et des organes en charge du contrôle, sans oublier la possibilité du recadrage et de l'harmonisation des carrières des agents en charge.

La Chambre des Métiers regrette par ailleurs que le projet de loi ne réponde pas aux attentes du terrain pour entamer une refonte complète du système de contrôle de la sécurité alimentaire, notamment en raison de l'enchaînement de la production normative, notamment européenne de ces dernières années.

### **1.3. L'obligation de publication des résultats des contrôles**

Les ressortissants de la Chambre des Métiers ne s'opposent pas à l'obligation de la publication des résultats des contrôles. La Chambre des Métiers partage cependant leur crainte que cette mesure ne soit aveuglement utilisée comme instrument de sanction, mettant au pilori des entreprises suite à une non-conformité minimale ou passagère constatée lors d'un contrôle ponctuel inopiné.

La Chambre des Métiers exige donc qu'un certain nombre de prémices entourent cette mesure afin de garantir son effet positif pour le consommateur et les entreprises. Ainsi, elle exige que les agents de contrôle doivent procéder sur base de checklists standardisées, transparentes et communiquées aux établissements concernés. Les agents doivent procéder aux contrôles de tous les établissements présents sur le territoire du Luxembourg et selon une méthodologie commune afin d'éviter une distorsion de la concurrence et de garantir un traitement équitable des entreprises, ainsi qu'une protection optimale du consommateur.

Dans l'optique de faire de la publication des résultats un instrument valorisant pour les entreprises respectueuses des exigences de sécurité alimentaire, la Chambre des Métiers revendique en outre que les contrôles de routine soient annoncés. Lorsque des éventuelles non-conformités seraient constatées lors d'un contrôle, elle insiste par ailleurs à ce que la publication des résultats ne puisse avoir lieu que sur base d'un 2<sup>e</sup> contrôle à effectuer dans un délai raisonnable, permettant ainsi à l'entreprise de redresser les éventuels manquements.

La Chambre des Métiers exige une garantie du fait que les contrôles obligatoires se réalisent de façon systématique et méthodique afin de faire de la publication des résultats un instrument utile pour les entreprises et les consommateurs.

## COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

### *Amendement 2*

Les attributions du Ministre ayant la Santé dans ses attributions sont considérablement élargies de façon à ce que le cadre du projet dépasse de loin l'objectif initial concernant l'hygiène et de la sécurité des denrées alimentaires. La Chambre des Métiers estime que dans les années à venir, le nombre des règlements européens à contrôler sera encore croissant.

L'amendement attribue globalement la compétence pour les activités qui relèvent de la *qualité* et de la *fraude* en matière de denrées alimentaires au Ministre de la Protection des Consommateurs. La Chambre des Métiers se demande de quels activités il pourrait bien s'agir et demande à voir clarifier les concepts utilisés.

### *Amendement 3*

L'amendement introduit le Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire qui sera dirigé par un commissaire du Gouvernement à désigner sur proposition commune du Ministre ayant la Santé respectivement ayant la Protection des Consommateurs dans ses attributions.

La Chambre des Métiers s'étonne du fait que le Ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ne soit pas cité dans ce contexte puisqu'il exerce également un certain nombre d'attributions en matière de sécurité des denrées alimentaires.

L'article 3 énumère les missions du futur commissaire dont notamment l'organisation cohérente des contrôles et l'harmonisation des procédures et lui confère toute une série de missions supplémentaires et connexes. Un certain nombre de ces tâches découlent de source, notamment pour ce qui est des missions transférées par l'OSQCA (qui sera aboli par le présent projet), alors que d'autres tâches ne correspondent cependant pas nécessairement aux attributions d'un organisme de coordination, tel que par exemple la charge d'émettre des avis scientifiques.

La Chambre des Métiers émet des réserves quant à la multitude d'obligations conférées au commissariat et rappelle de ne pas perdre de vue l'objectif primaire qui est d'améliorer l'efficacité du système de contrôle au Luxembourg. Elle demande aussi de clarifier le pouvoir décisionnel du commissaire qui est supposé organiser un système de contrôle complet, compétent et harmonisé entre les entités relevant de quatre ministères: l'Administration des douanes et accises, la Police grand-ducale, la Direction de la santé, l'Administration des services vétérinaires et l'Administration des services techniques de l'agriculture relative aux opérations de contrôles des denrées alimentaires. Ainsi, la Chambre des Métiers se demande effectivement quelle autorité portera la responsabilité finale, notamment en cas de crise.

### *Amendement 5*

Lors d'un rappel, tout exploitant du secteur alimentaire doit immédiatement informer le commissariat, qui transmet l'information aux autorités compétentes et aux administrations chargées de surveiller l'exécution de ces opérations.

La Chambre des Métiers est d'avis que le flux des informations et des actions à mettre en oeuvre n'est pas optimal et qu'il serait mieux de simplement avertir le commissariat et de laisser aux autorités en charge le soin de réagir à une situation donnée.

### *Amendement 6*

Il importe d'invoquer la question de savoir si cette réforme ne devrait pas créer automatiquement une intersection entre l'autorisation d'établissement et l'obligation de l'enregistrement de chaque nouvelle exploitation.

La Chambre des Métiers propose de tenir compte de ses remarques lors de la formulation du projet de règlement grand-ducal d'exécution.

### *Amendement 7*

La Chambre des Métiers estime qu'il y a lieu de redresser une erreur matérielle : « ... l'établissement du secteur alimentaire visé à l'article 4, paragraphe 3 du règlement **CE 853/2004** est agréé... » et non pas 852/2004.

Les dispositions de l'article 9 du projet initial faisaient l'objet des contestations de la part de la Chambre des Métiers dans son avis en 2013. Puisque l'article est resté inchangé, elle réitère ses remarques quant à la panoplie d'acteurs pouvant faire un contrôle de la sécurité alimentaire.

Bien qu'elle estime que le présent projet de loi pourra contribuer à une meilleure organisation des contrôles, la multitude d'agents compétents pour ce contrôle est source de confusion. Ainsi, il serait utile pour les professionnels de disposer d'un seul interlocuteur en cas de problème.

La Chambre des Métiers est donc d'avis qu'il faudra prévoir dans le cadre des missions du commissariat une politique de communication cohérente et utile non seulement vis-à-vis du grand public, mais également vis-à-vis des entreprises. Cette communication saurait en même temps faciliter la tâche des agents de contrôles qui pourraient s'adresser à des établissements avertis.

#### *Amendement 9*

Cet article introduit un nouvel article 11 qui crée la base légale pour la publication obligatoire des résultats des contrôles.

Comme évoqué, la Chambre des Métiers ne s'oppose pas catégoriquement à cette transparence mais exige que soit respectées un certain nombre de prémices.

Il s'agit notamment d'introduire des procédures et des approches standardisées et transparentes pour tous les acteurs concernés. Les entreprises sont soucieuses de répondre correctement aux exigences en matière de sécurité alimentaire et elles aimeraient bien être informées avant le passage des contrôleurs.

Cette annonce même à court terme leur permettrait d'organiser tout d'abord la présence d'un responsable, voire du chef d'entreprise et de vérifier les documents nécessaires afin de permettre aux agents une inspection qui soit la plus complète que possible.

La Chambre des Métiers revendique d'autre part qu'un contrôle de tous les établissements établis sur le terrain luxembourgeois soit prévu afin de traiter à pied d'égalité chaque acteur du terrain. Les administrations en charge du contrôle doivent disposer impérativement d'un nombre suffisant d'agents ayant une formation adéquate pour garantir d'une part un contrôle généralisé de toutes les entreprises et d'autre part un recontrôle dans un délai raisonnable des entreprises présentant un niveau d'hygiène insatisfaisant.

Comme la publication d'un mauvais résultat risque de mettre en péril l'existence d'une entreprise, il importe que tout établissement ait la possibilité de redresser d'éventuelles non-conformités endéans un délai raisonnable avant un deuxième contrôle et la publication définitive des résultats.

La Chambre des Métiers propose d'arrêter les modalités relatives à la publication dans un projet de règlement grand-ducal après concertation avec le secteur. Bien que des smileys puissent constituer une solution, elle est d'avis que d'autres notations seraient plus adaptées.

#### *Amendement 11*

La Chambre des Métiers se félicite du fait qu'elle soit partiellement suivie dans son avis de 2013 revendiquant la gratuité des contrôles. Elle constate que le projet de loi sous avis prévoit cependant le paiement d'une taxe si sur base de non-conformités constatées, un deuxième contrôle s'avérait nécessaire. Elle propose de limiter le montant des taxes aux frais réellement engagés et de prévoir une grille tarifaire sur la base du nombre d'heures allouées au contrôle. Ces modalités seraient à détailler dans un règlement grand-ducal.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver les amendements du 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 1<sup>er</sup> décembre 2017

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS