



Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports
Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs

Procès-verbal de la réunion du 11 juillet 2017

Ordre du jour :

1. Présentation de l'audit sur la sécurité alimentaire en présence des deux ministres
- 6614 Projet de loi instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires
 - Rapporteur : Madame Cécile Hemmen
 - Présentation des amendements gouvernementaux
2. Divers

*

Présents : Mme Nancy Arendt, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Alexander Krieps, Mme Josée Lorsché, Mme Martine Mergen, M. Edy Mertens, membres de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports

M. Frank Arndt, Mme Tess Burton, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Edy Mertens, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs

M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval

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

Mme Lydia Mutsch, Ministre de la Santé

Dr Jean-Claude Schmit, Directeur de la Santé

M. Laurent Zanotelli, du Ministère de la Santé

MM. Marc Kreis et Marc Fischer, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Baum, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Georges Engel, membres de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports

M. Fernand Kartheiser, observateur délégué

M. Henri Kox, M. Claude Lamberty, membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Cécile Hemmen, Présidente de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports
M. Gusty Graas, Président de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs

*

1. Présentation de l'audit sur la sécurité alimentaire en présence des deux ministres

6614 Projet de loi instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires

Suite aux remarques introductives de Mme la Présidente-Rapportrice, il est procédé à la présentation de l'audit et des amendements gouvernementaux pris sur base des recommandations dans l'audit.

Les membres se voient distribuer un document reprenant les amendements gouvernementaux, ainsi qu'un document résumant les points essentiels de l'audit.

Afin de permettre une meilleure application des règlements communautaires dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène alimentaire et de garantir l'efficacité et la qualité des mesures de contrôle effectuées dans ce domaine, le Gouvernement considère comme prioritaire la finalisation à brève échéance du projet de loi 6614, instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires.

En effet, la législation alimentaire aspire à un niveau élevé de protection de la santé et de la vie des consommateurs.

Dans ce sens, le Conseil de Gouvernement a approuvé 14 amendements gouvernementaux introduits par la Ministre de la Santé lors de sa réunion du 28 avril 2017. Ceux-ci ont pour but de définir les mesures nécessaires permettant d'améliorer les moyens d'agir des autorités nationales et d'optimiser le contrôle, l'hygiène et la qualité des denrées alimentaires au Grand-Duché.

Ces mesures comprennent :

- la réorganisation efficace des structures existantes
- la mise en place d'un Commissaire à la qualité, à la fraude et à la sécurité

alimentaire

- la création d'une base de données unique
- l'harmonisation des procédures de contrôle
- la mise en place d'un système de contrôle et de sanctions
- la transparence des résultats de contrôle.

Elles visent également à atteindre une meilleure efficacité et transparence en matière de sécurité alimentaire, tant pour les citoyens et consommateurs que pour les entreprises.

Dans ce même souci d'une optimisation des systèmes de contrôle alimentaire au Luxembourg, un audit commandité par les deux ministères a précédé l'élaboration des amendements.

L'audit a tout d'abord mis en exergue la qualité des contrôles et des analyses réalisés, l'engagement des contrôleurs et des organes, le bon niveau de compétence des contrôleurs et des analystes, la disponibilité et l'ouverture des organes, l'avantage que tout le monde se connaît et, au sein du Ministère de la Santé, l'existence de multiples collaborations positives : pharmacie, contrôle des OGM, radioprotection, etc. De plus, un système de Smileys a été mis en place et est apprécié par les opérateurs.

Néanmoins, l'audit a permis d'identifier une série de pistes d'amélioration que présente le système de contrôle actuel et a émis plusieurs recommandations, dont la mise en commun des services concernés, la mise en place de sanctions pénales et/ou administratives en cas d'infraction, ou encore la mise en conformité du droit interne au droit européen en la matière.

Ces recommandations ont été en grande partie reprises dans les mesures précitées. Celles-ci seront mises en œuvre en étroite collaboration entre les parties concernées dans le but de garantir aux consommateurs une protection et sécurité alimentaire de haut niveau.

Plus particulièrement, il s'agit de mesures visant l'optimisation des systèmes de contrôle alimentaire au Luxembourg par la :

Réorganisation efficace des structures existantes :

Le domaine de la sécurité alimentaire au Luxembourg est vaste et présente beaucoup d'interrelations entre différentes compétences. Ainsi, plusieurs administrations sont en charge de l'exécution des modalités concernant la sécurité alimentaire, dont notamment la Division de la Sécurité alimentaire, l'Administration des Services vétérinaires, l'Administration des Services techniques de l'Agriculture, ainsi que l'Organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire (OSQCA).

Afin d'optimiser la coordination des contrôles, un rapprochement physique des administrations concernées (Santé, Agriculture et Protection des consommateurs) et un regroupement de tous les agents agissant dans le cadre des contrôles des denrées alimentaires est prévu, idéalement dans un lieu géographique unique.

Mise en place d'un Commissaire à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire :

Afin de répondre à la nécessité de réorganisation des contrôles il est prévu de

mettre en place un Commissaire du gouvernement en charge de la coordination des opérations de contrôle en matière de denrées alimentaires. Seront confiées au nouveau Commissaire à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire les attributions de l'actuel Organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire (OSQCA), qui, par conséquent, deviendra sans objet.

Création d'une base de données unique :

Il sera également procédé à la création d'une base de données unique pour le compte des acteurs actifs dans le domaine du contrôle de la sécurité, de la qualité et de la fraude alimentaire.

Dans ce sens, les services respectifs sont chargés de vérifier à court terme, ensemble avec le CTIE, les moyens de rapprocher ou fusionner les bases de données existantes, attribuant à cette démarche commune un caractère prioritaire.

Harmonisation des procédures de contrôle :

Un comité de pilotage, présidé par le Commissaire à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire, assurera l'implication de tous les acteurs concernés. Il comprendra les administrations et ministères concernés, les représentants des différents laboratoires et aura comme mission l'harmonisation des procédures de contrôle et des politiques d'informations/de communication, notamment en cas d'alerte et de crise.

En plus, le comité de pilotage veillera à évaluer les besoins techniques des laboratoires agissant dans le secteur de la sécurité et qualité alimentaires et proposera une coordination des investissements en équipement afin d'éviter les doubles emplois et de créer des véritables centres de compétence.

Mise en place d'un système de contrôle et de sanctions :

Par ailleurs, sera également mis en place un système de contrôle et de sanctions efficace et dissuasif concernant plusieurs règlements européens relevant du domaine de l'hygiène et de la qualité.

Transparence des résultats de contrôle :

Afin d'assurer un niveau élevé de transparence des résultats des contrôles officiels de denrées alimentaires et objets en contact avec de telles denrées, il est prévu que les résultats des contrôles officiels mis en œuvre dans les établissements du secteur alimentaire seront rendus publics. Cette mesure vise à informer le consommateur, à créer de la confiance dans le dispositif de qualité et à créer une dynamique chez les professionnels en vue de l'amélioration de leurs pratiques.

Le regroupement physique, en parallèle avec la création du nouveau modèle de fonctionnement sous l'autorité du Commissaire, permettra donc une meilleure exploitation et publication des données et informations communes par les deux ministères (via « open data ») et constituera un véritable gain à tous les niveaux, du producteur au consommateur.

*

Pour ce qui est plus particulièrement des amendements gouvernementaux, il importe de savoir que le champ d'application a été élargi aux « matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires ».

Le mécanisme de contrôle et de sanctions ne se limitera plus aux seules dispositions du « paquet hygiène », mais s'étendra désormais également aux règlements de l'Union européenne mentionnés à l'article 2.

Par ailleurs, une disposition a été ajoutée afin de tenir compte de la compétence, relative à la qualité et à la fraude dans le domaine des denrées alimentaires, du ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions.

Par ailleurs, dans son avis du 11 juillet 2014 le Conseil d'État a fait observer que le projet de loi ne s'est pas attaqué à une réforme en profondeur de l'organisation du contrôle des denrées alimentaires. Il a notamment critiqué le fait que l'article 3 du projet de loi renvoyait à un règlement grand-ducal en vue de déterminer les modalités d'organisation de la coopération interadministrative 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. Par amendement gouvernemental il est proposé de créer un Commissariat du Gouvernement à la qualité, fraude et sécurité alimentaire. Ce commissariat est dirigé par un Commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire qui est nommé par le Conseil de Gouvernement sur proposition commune du ministre ayant la Santé dans ses attributions et du ministre ayant la Protection des Consommateurs dans ses attributions.

Le Commissariat du Gouvernement sera l'autorité chargée de la désignation du point de contrôle. Ce point de contrôle est situé dans l'enceinte de l'aéroport de Luxembourg

Le Commissariat du Gouvernement est le nouvel organisme chargé de coordonner et harmoniser les opérations de contrôle des denrées alimentaires et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires pour le compte des ministres ayant respectivement la Santé et la Protection des consommateurs dans leurs attributions.

Par conséquent toute procédure de retrait ou de rappel du marché d'une denrée alimentaire ou de matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires devra être notifiée au Commissariat et le commissaire donnera les instructions pratiques nécessaires aux agents et administrations en charge de ce contrôle pour effectuer toutes les démarches pratiques pour qu'un tel retrait ou rappel ait lieu.

Tout exploitant du secteur alimentaire notifié au commissariat aux fins d'enregistrement chacun des établissements dont il a la responsabilité et qui intervient dans l'une des étapes de la production, de la transformation ou de la distribution de denrées alimentaires. Il s'agit notamment des établissements du secteur de l'HORESCA.

À cet effet, le commissariat est autorisé à exploiter un fichier et les données y inscrites seront transmises aux administrations chargées du contrôle des denrées alimentaires et à l'organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire (« OSQCA »).

Par ailleurs, il est précisé que les personnes qui souhaitent procéder à un abattage à la ferme doivent suivre, conformément à la législation nationale et européenne applicable en la matière, les procédures d'hygiène ainsi que les procédures et techniques d'abattage et de découpe et les modalités de production prévues. Le détail de ces formations est déterminé dans le règlement grand-ducal du 25 novembre 2011.

Les contrôles officiels réalisés tout au long de la chaîne alimentaire se traduisent par l'émission d'un rapport d'inspection qui contient notamment une évaluation globale par l'agent contrôleur du niveau de conformité atteint par l'établissement contrôlé. Il est prévu que les résultats des contrôles officiels mis en œuvre dans les établissements du secteur alimentaire sont rendus publics. Un règlement grand-ducal déterminera quelles données des établissements du secteur alimentaire seront publiées et par quels logos les différents niveaux d'hygiène (p. ex. système de Smileys) seront représentés.

Par ailleurs, en tenant compte de l'avis du Conseil d'État du 11 juillet 2014, le texte a été complété en ce sens qu'en matière administrative, il peut être fait usage du luxembourgeois en ce qui concerne l'obligation de traduire les documents telle que prévue au paragraphe 1^{er} point b de l'article 12 du présent projet.

En outre, dans son avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'État estima en ce qui concerne les sanctions pénales prévues à cet article « qu'en fixant la fourchette pour une amende de 251 à 500 000 euros, la précision suffisante de la peine n'est pas garantie, car même si le législateur peut fixer librement le taux maximum de l'amende des peines correctionnelles et criminelles, ce taux ne devrait cependant pas être démesuré par rapport au taux minimum retenu ».

L'on s'est inspiré de la solution qui a été retenue en accord avec le Conseil d'État dans le cadre de la loi du 5 juin 2014 a. concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (UE) 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux, b. abrogeant la loi du 28 mai 2009 concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) 689/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (doc. parl. n°6572, session parlementaire 2013-2014). Ainsi, tous les articles des règlements communautaires cités à l'article 2 pouvant donner lieu à des infractions et la peine qui en résulte ont été précisés dans trois seuils de peines différents. Chaque article des règlements européens pouvant donner lieu à une infraction a été classé dans un des trois seuils de gravité.

Le Conseil d'État indiquait dans son avis, sous peine d'opposition formelle, qu'il y a lieu d'abroger explicitement les dispositions de la loi du 25 septembre 1953 qui ne s'appliqueraient plus aux denrées alimentaires et de supprimer la référence à l'article 3 de la loi précitée du 25 septembre 1953 qui ne peut pas être invoquée comme base légale pour un règlement grand-ducal. Par conséquent, les denrées et boissons alimentaires ont été supprimées dans toutes les dispositions de la loi précitée de 1953, sauf dans l'article 2 de cette loi, alors que plus d'une centaine de règlements grand-ducaux dans le domaine de la sécurité alimentaire trouvent leur fondement légal dans cette disposition.

Finalement, la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les

conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État a été modifiée afin de conférer le grade 17 à la fonction du Commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à sécurité alimentaire.

De l'échange de vues il y a lieu de retenir ce qui suit :

Plusieurs membres saluent le fait d'avoir reçu une présentation ainsi qu'un résumé de l'audit avant l'examen du projet de loi quant au fond. À la demande de certains membres de pouvoir disposer du rapport complet de l'audit, il est informé que l'audit peut être consulté dans son intégralité sur le site du Ministère de la Santé.

Un membre du groupe politique CSV estime que le projet de loi 6614 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires, actuellement pendant devant la Commission de la Santé, de l'Égalité des Chances et des Sports, relève également de la compétence de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs. En effet, ledit projet de loi concerne, à son avis, ces deux commissions, puisqu'il a trait à la sécurité des denrées alimentaires. L'intervenant demande à ce que le projet de loi soit examiné dans le cadre de réunions jointes. Il est rappelé dans ce contexte qu'il revient à la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports de diriger et d'organiser les travaux parlementaires relatifs au projet de loi n°6614 et que cette dernière pourra, si elle le souhaite, demander l'avis de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs au sujet du projet de loi.

Un membre du groupe politique DP demande si, à l'instar des dispositions du projet de loi prévoyant une modernisation de l'Agence pour le développement de l'emploi et de l'Inspection du travail et des mines, l'instauration d'une véritable nouvelle carrière sera également prévue en l'occurrence, les effectifs renforcés et une formation spécifique prévue.

Un membre du groupe politique déi gréng renvoie à l'approche belge concernant la sécurité alimentaire. En effet, l'idée de la création d'une agence compétente pour le contrôle de l'ensemble de la chaîne alimentaire s'est concrétisée à la suite de la « crise de la dioxine » qui, en 1999, lorsqu'elle a touché la Belgique, a démontré le manque de coordination entre les services de contrôle. C'est ainsi que fut créée l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire par la loi du 4 février 2000. Jusqu'en 2002, date de la mise en place effective de l'Agence, plusieurs services se partageaient la gestion de la sécurité alimentaire en Belgique. En pratique, malgré de nombreux échanges, ces services travaillaient en parallèle. En conséquence, lors d'incidents ou en cas de crise, chaque service développait son approche spécifique et personnelle par rapport à la problématique. En plus d'entraîner de considérables pertes de temps et d'efficacité, cette situation a suscité les critiques et la méfiance de l'opinion publique.

Madame la Ministre rappelle dans ce contexte qu'il s'agit en l'occurrence d'une structure plus légère, comprenant forcément moins d'effectifs. Les producteurs seront davantage responsabilisés : il revient notamment à l'exploitant du secteur alimentaire d'engager une procédure de retrait ou de rappel du marché d'une denrée alimentaire.

Pour ce qui est regroupement dans le LNS, il est précisé qu'une partie très importante des analyses à effectuer en exécution de la présente loi sera réalisée

par le Laboratoire national de santé qui a également la possibilité de faire des tests DNA notamment en vue de la détection d'OGM non autorisés. Toutefois, le LNS ne pourra pas faire toutes les analyses dans la mesure où certaines n'atteignent pas la masse critique quantitative pour justifier les investissements importants y liés. Dans ce cas de figure, il est préférable de les faire exécuter dans des laboratoires spécialisés à l'étranger.

Un membre du groupe politique CSV se demande s'il n'y aurait pas lieu de remplacer la référence au règlement (CE) 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux par une référence au règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.

L'Administration des services vétérinaires étant placée sous l'autorité du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions et non pas sous celle du ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions, l'orateur demande d'intégrer davantage le Ministère de l'Agriculture dans le présent projet de loi.

Madame la Ministre rappelle à cet égard que parmi les autorités compétentes visées dans le présent projet de loi figure également le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. En effet, il est prévu à l'article 2 du projet de loi que ce dernier exerce les attributions de l'autorité compétente pour les activités de production primaire et les activités connexes énumérées à l'annexe I du règlement (CE) 852/2004.

Pour ce qui est de la réglementation de la production primaire, Monsieur le Ministre de l'Agriculture informe les commissions qu'un projet de loi est en cours d'élaboration qui pourra a priori être déposé en automne 2017.

Il est précisé que le rapport de l'audit a été réalisé par « AGILEmaker » et « LogicaSoft » fin 2014.

En ce qui concerne la suppression de l'OSCAR et la réorganisation, il est confirmé qu'il y a eu une collaboration respectivement une consultation des différents services et autorités du contrôle alimentaire dans le cadre de l'élaboration du nouveau mécanisme, et ceci notamment suite aux divers avis. Ainsi, il résulte de l'avis du Conseil du d'État du 11 juillet 2014 que ce dernier partage l'analyse de la Chambre des Métiers qui, sans mettre en doute l'institution du mécanisme, se heurte à la lourdeur du système, cet organisme venant s'ajouter aux nombreux autres intervenants dans le système de contrôle des denrées alimentaires. Il est également rappelé qu'il résulte déjà du programme gouvernemental du 10 décembre 2013, sous la rubrique « Protection des consommateurs » que :

« Le gouvernement entend améliorer le système du contrôle alimentaire au Luxembourg et étudier la mise en commun des différents services et autorités de contrôle alimentaire. Ceci permettra de réduire le nombre d'intervenants et d'augmenter la performance des contrôles. Cette réforme permettra également d'établir un pouvoir décisionnel centralisé afin d'harmoniser les contrôles et d'éviter les double-contrôles des entreprises. »

À la question de savoir pourquoi le projet de loi n'était pas accompagné d'une fiche financière, il est expliqué que l'impact financier est estimé neutre, ce qui explique l'absence d'une fiche financière.

Il est rappelé qu'à l'heure actuelle le contrôle de la sécurité alimentaire est régi par la loi modifiée du 25 septembre 1953, qui a pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, des boissons et produits usuels. Or, force est de constater que cette loi datant de 1953 n'est plus adaptée aux exigences actuelles et nécessite une mise à jour afin de pouvoir se conformer aux nouvelles exigences européennes. Par conséquent, la législation luxembourgeoise n'est pour le moment pas conforme aux exigences européennes. Plus particulièrement, la loi susmentionnée du 25 septembre 1953 ne prévoit pas les mesures administratives exigées par la législation européenne que les autorités nationales doivent appliquer en cas de non-respect des règlements européens. En outre, cette loi ne contient pas non plus la notion d'analyse des risques institutionnalisée par le règlement « Basic Food Law ». Par ailleurs, elle ne se réfère pas aux principes relatifs au système d'analyse des dangers « HACCP » et ne tient pas compte de l'obligation instaurée par le législateur européen de prélever un certain nombre de taxes afin de couvrir les frais de contrôle.

Il est rappelé que le but de la présente réunion a été de présenter l'audit aux deux commissions. Pour ce qui est du fond du projet de loi, des réunions seront consacrées à l'examen des articles dès que l'avis complémentaire du Conseil d'État sera disponible.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 12 juillet 2017

Le secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

La Présidente de la Commission de la Santé, de l'Egalité
des chances et des Sports,
Cécile Hemmen

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