

N° 6614¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE, DE L'EGALITE
DES CHANCES ET DES SPORTS**

(19.6.2018)

La Commission se compose de : Mme Cécile HEMMEN, Présidente-Rapportrice ; Mmes Sylvie ANDRICH-DUVAL, Nancy ARENDT, Claudia DALL'AGNOL, MM. Marc BAUM, Georges ENGEL, Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Mme Françoise HETTO-GAASCH, M. Alexander KRIEPS, Mmes Josée LORSCHÉ, Martine MERGEN, M. Edy MERTENS, membres.

*

I. ANTECEDENTS ET PROCEDURE

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de la Santé Mars Di Bartolomeo le 17 septembre 2013. Il a été accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

Le projet de loi fut renvoyé en Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports le 12 décembre 2013.

La Chambre des Métiers a rendu un avis en date du 17 janvier 2014.

Dans sa réunion du 22 avril 2014, la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports a entendu la présentation du projet de loi par Madame la Ministre de la Santé. Elle a désigné au cours de la même réunion Madame Cécile Hemmen comme rapportrice du projet de loi.

Le Conseil d'État a émis son premier avis le 15 juillet 2014.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 11 juillet 2014.

Au cours de sa réunion du 7 juillet 2015, la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports a entamé l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'État.

Des amendements gouvernementaux ont été déposés le 17 mai 2017, amendements présentés en commission en date du 11 juillet 2017.

La Chambre de Commerce a rendu un avis complémentaire en date du 27 octobre 2017.

La Chambre des Métiers a rendu un avis complémentaire le 22 décembre 2017.

Le Conseil d'État a émis son premier avis complémentaire le 16 janvier 2018.

Consécutivement à sa réunion du 22 février 2018, la commission a envoyé une lettre d'amendement au Conseil d'État en date du 13 mars 2018.

La Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs a examiné le projet de loi amendé en vue de la rédaction d'un avis pour la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports dans sa réunion du 30 mars 2018.

Dans sa réunion du 17 avril 2018, la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports a entendu une présentation générale du projet de loi, suivie d'explications concernant les missions et la coopération des différents services intervenant dans le contrôle alimentaire au Luxembourg.

Le Conseil d'État a émis son deuxième avis complémentaire le 9 mai 2018, avis analysé en commission en date du 29 mai 2018.

Au cours de la réunion du 19 juin 2018, la commission a finalement adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objectif du projet de loi est double :

- d'une part, il vise à mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec la réglementation européenne, en étendant de manière substantielle le champ d'application ;
- d'autre part, il vise à réorganiser le système de contrôle par l'intermédiaire de la mise en place d'un Commissaire au gouvernement en charge de la coordination des opérations de contrôle en matière de denrées alimentaires dont la mission sera notamment de coordonner les opérations de contrôle sur le terrain et à harmoniser des procédures et modalités de contrôle des établissements du secteur alimentaire.

Le contexte de la législation européenne et le domaine d'application de la loi sont précisés ci-dessous sous le titre IV « Observations de la Commission ».

*

III. AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS ; DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DU CONSEIL D'ETAT

Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers a rendu son premier avis le 20 décembre 2013 et un avis complémentaire le 1^{er} décembre 2017.

Dans son premier avis, la Chambre des Métiers salue le fait que le Luxembourg entend enfin procéder à une réorganisation du contrôle des denrées alimentaires.

La Chambre des Métiers s'oppose énergiquement à ce que cinq administrations différentes soient en charge du dossier de la sécurité alimentaire, auxquelles s'ajoute l'Organisme pour la Sécurité et la Qualité de la Chaîne Alimentaire, en charge de l'élaboration du plan pluriannuel du contrôle et qui est censé faire office de premier contact pour les alertes rapides, avec lequel les entreprises doivent collaborer.

La Chambre des Métiers, tout en étant sensible à l'idée de garantir la sécurité alimentaire, considère que ce labyrinthe d'organismes de contrôle compétents dépasse largement la limite du raisonnable et du supportable pour les entreprises artisanales de l'alimentation et pour le secteur de l'Horeca.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'un niveau élevé de sécurité alimentaire est une nécessité dans l'intérêt des consommateurs et des entreprises.

Elle insiste à ce que les entreprises artisanales et du secteur de l'Horeca puissent exercer leur métier dans un environnement législatif cohérent, transparent et viable tout en ayant comme interlocuteur une instance responsable pour la sécurité alimentaire.

Dans son avis complémentaire du 1^{er} décembre 2017, 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.

Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a rendu son premier avis le 2 mai 2014.

Celle-ci accueille favorablement l'initiative tendant à améliorer le système national de contrôle des denrées alimentaires afin de renforcer la sécurité et la confiance des consommateurs et d'assurer un haut degré de qualité aux productions alimentaires nationales.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne contienne aucune disposition susceptible de remédier à l'une des principales critiques dont fait l'objet le système actuel de contrôle des denrées alimentaires, à savoir la multiplication des intervenants issus de différentes administrations et l'absence de coordination entre ces différentes administrations.

La Chambre de Commerce déplore notamment que le projet de loi sous avis maintienne l'intervention de cinq administrations différentes¹ en matière de contrôle des denrées alimentaires et aurait préféré l'attribution de cette matière particulièrement vaste et technique à une seule entité spécialisée en matière de sécurité alimentaire, ce qui aurait eu le mérite d'éviter les difficultés de coopération et de coordination rencontrées par le régime actuel.

La Chambre de Commerce constate encore que le projet de loi renvoie à de nombreuses reprises à des règlements grand-ducaux afin de préciser des éléments essentiels de la présente réforme, règlements qui ne sont pas annexés au présent projet de loi.

Finalement, la Chambre de Commerce relève que l'article 14 du projet de loi sous avis prévoit la mise en place de nouvelles taxes perçues au profit de l'État à charge des exploitants du secteur alimentaire afin de financer les contrôles en matière de sécurité alimentaire.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, seuls les contrôles supplémentaires occasionnés par les professionnels du secteur alimentaire ne se conformant pas aux dispositions en vigueur devraient être imputés aux entreprises concernées.

La Chambre de Commerce attire également l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que de telles taxes, destinées à financer les contrôles officiels normaux, devraient demeurer raisonnables et proportionnées à l'instar de celles instaurées dans les autres États membres sous peine de désavantager les acteurs économiques nationaux au niveau international.

Dans son avis complémentaire du 6 octobre 2017, la Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement d'envisager une réforme globale du système de contrôles et de sanctions relatif aux denrées alimentaires et réaffirme l'importance d'un niveau élevé de sécurité alimentaire dans l'intérêt des consommateurs et des entreprises.

Au vu de l'importance de la réforme envisagée, la Chambre de Commerce déplore cependant l'utilisation d'amendements gouvernementaux prenant pour base un projet dont l'objet initial était considérablement moins ambitieux. Elle regrette que cette réforme n'ait pas été envisagée sous forme d'un nouveau projet de loi, ce qui aurait présenté l'avantage d'initier un processus législatif complet.

Elle formule en premier lieu un certain nombre de remarques concernant la forme du projet de loi modifié par les amendements intervenus.

Si certaines mesures d'application renvoient directement au règlement 1935/2004, la Chambre de Commerce constate que la plupart des références du projet modifié aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires vont bien au-delà du champ d'application et des mesures prévues dans ce règlement.

Sans se prononcer quant à l'opportunité d'intégrer les mesures d'application du règlement 1935/2004 au projet de loi sous avis, elle interpelle cependant les auteurs quant aux conséquences d'une extension systématique de toutes les mesures du système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires à l'ensemble des opérateurs économiques du secteur des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Finalement, quant à la création d'un Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude, et à la sécurité alimentaire, elle craint que le Commissariat au Gouvernement ne souffre des mêmes problèmes que l'OSQCA et elle regrette que le projet modifié ne pose pas les bases d'une entité autonome responsable à part entière du domaine de la sécurité alimentaire, et dotée de tous les pouvoirs nécessaires afin d'assurer au mieux ses fonctions.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son premier avis le 11 juillet 2014, un premier avis complémentaire le 16 janvier 2018 et deuxième avis complémentaire le 9 mai 2018.

Pour le détail des observations du Conseil d'État, il est renvoyé au commentaire des articles ci-dessous.

*

IV. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

À noter que par « denrée alimentaire » (ou « aliment »), l'on entend toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain.

Ce terme recouvre les boissons, les gommes à mâcher et toute substance, y compris l'eau, intégrée intentionnellement dans les denrées alimentaires au cours de leur fabrication, de leur préparation ou de leur traitement. Il inclut l'eau au point de conformité défini à l'article 6 de la directive 98/83/CE, sans préjudice des exigences des directives 80/778/CEE et 98/83/CE.

Le terme « denrée alimentaire » ne couvre pas :

- a) les aliments pour animaux ;
- b) les animaux vivants à moins qu'ils ne soient préparés en vue de la consommation humaine ;
- c) les plantes avant leur récolte ;
- d) les médicaments au sens des directives 65/65/CEE (1) et 92/73/CEE du Conseil (2) ;
- e) les cosmétiques au sens de la directive 76/768/CEE du Conseil (3) ;
- f) le tabac et les produits du tabac au sens de la directive 89/622/CEE du Conseil (4) ;
- g) les stupéfiants et les substances psychotropes au sens de la Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961 et de la Convention des Nations unies sur les substances psychotropes de 1971 ;
- h) les résidus et contaminants, et ceci conformément à l'article 2 du règlement (CE) 178/2002.

Il est rappelé qu'à la suite de différents scandales alimentaires internationaux de l'époque et dans le cadre de l'examen d'un Livre blanc européen sur la sécurité alimentaire, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale avaient procédé à un hearing public concernant la politique agricole et la sécurité alimentaire dont le rapport final a été adopté le 2 juillet 2001 et publié dans le document parlementaire 4776. Il est remarqué à présent que certaines craintes exprimées à l'époque se sont avérées comme exagérées.

L'article 9 du projet de loi déposé énumère les agents qui ont pour mission de rechercher et de constater les infractions aux dispositions de la future loi ainsi qu'à ses règlements. Il est indispensable que ces agents soient investis de la qualité d'officier de police judiciaire afin de pouvoir mener à bien leurs missions de protection de la santé publique. Les agents constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Le paragraphe 4 prévoit à cette fin la prestation de serment par les agents en question devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile.

À noter dans ce contexte que les contrôles effectués dans les établissements alimentaires se déroulent toujours selon le même schéma et suivant des critères préétablis. Compte tenu de la rigueur des exigences, le Ministère de la Santé exige en général un taux de conformité égal ou supérieur à 75% ; l'entreprise n'atteignant pas ce seuil se voit notifier les insuffisances constatées. Dans le cas d'une récidive lors d'un nouveau contrôle, le dossier est transmis au Parquet. Il ne serait donc pas correct de prétendre que les établissements de restauration rapide, genre fast food, seraient plus fréquemment et plus sévèrement contrôlés que d'autres établissements jouissant d'une meilleure renommée. Il est vrai que les établissements de restauration rapide, soumis à un important contrôle interne, se conforment en règle générale aux normes de la sécurité alimentaire proprement dite, ceci évidemment sans préjudice d'une appréciation de la qualité des produits alimentaires offerts dans ces établissements.

Plusieurs questions ont trait à la structure des différentes administrations intervenant dans la sécurité alimentaire et à l'opportunité de procéder à un regroupement, le cas échéant, sous l'égide d'une struc-

ture nationale unique. La Chambre des Métiers exprime également ses inquiétudes par rapport au fait que cinq administrations différentes relevant respectivement de la tutelle du département de la Santé et du département de l'Agriculture soient en charge du dossier de la sécurité alimentaire et se prononce pour la création d'un organe unique regroupant toutes les compétences en question. Dans sa prise de position au sein de la commission, Madame la Ministre a fait valoir que théoriquement la création d'une telle structure nationale unique pourrait constituer une réponse adéquate aux exigences européennes. Toutefois, compte tenu de l'historique des structures existantes en pratique, cette centralisation serait difficile à réaliser dans notre pays et ne serait par ailleurs pas réellement souhaitable. En effet, la répartition des compétences pour le contrôle des denrées alimentaires revenant principalement au département de la Santé et subsidiairement au département de l'Agriculture a sa raison d'être, de sorte qu'il ne paraît pas opportun de regrouper toutes les compétences sous une tutelle unique. Ainsi il existe une compétence naturelle d'attribuer en matière de sécurité alimentaire au Ministère de la Santé l'ensemble des compétences concernant le contrôle de la sécurité et de l'hygiène des produits alimentaires au sens large ; ceci notamment par rapport à l'étiquetage des produits, à l'importation de denrées d'origine animale ou végétale, à la présence d'additifs ou de résidus présentant un risque, à la contamination d'aliments et au système d'alerte rapide. En revanche, certaines autres attributions de par leur nature doivent revenir à l'agriculture. Il en est ainsi pour tout ce qui est de la production primaire de denrées alimentaires. Ainsi les contrôles à assurer par les administrations de l'agriculture viseront notamment la santé et le bien-être des animaux, la qualité des semences et des produits agricoles.

Par ailleurs, le département de la Protection des consommateurs intervient également dans le contrôle de la qualité et de la sécurité des produits agricoles, ceci en assurant notamment l'information du public, en organisant la lutte contre les fraudes alimentaires et en s'occupant de toutes les questions connexes. Madame la Ministre a souligné que si cette répartition des compétences schématiquement décrite ci-dessus est donc justifiée dans les grandes lignes, il existe néanmoins une large marge de manœuvre pour effectuer des regroupements rationnels et pour améliorer dans un souci d'efficacité la coopération entre les différentes administrations impliquées. En tout état de cause, le Ministère de la Santé est disposé à s'engager dans la voie d'une collaboration encore plus étroite et poursuit à cet effet un dialogue constructif avec le Ministère de l'Agriculture et les responsables des deux administrations concernées ressortissant de ce département. Une nouvelle avancée importante pourra être réalisée avec l'évacuation du projet de loi n°7273. Par ailleurs, Mme la Ministre a favorablement accueilli l'idée de la mise en place d'une seule adresse de contact, donc d'un interlocuteur administratif unique pour les entreprises actives dans le secteur de l'alimentation et de la restauration, à savoir un Commissariat à la sécurité alimentaire, à la qualité alimentaire et à la répression de la fraude alimentaire auquel incombera la coordination et le rôle de point de contact unique.

À noter encore que le projet de loi n°6614 introduit la perception de taxes à charge des entreprises contrôlées lors des contrôles de suivi (le premier contrôle programmé n'étant pas soumis à taxe), ceci afin de garantir que tous les États membres disposent des ressources nécessaires pour le contrôle de la sécurité alimentaire. Ainsi, dorénavant une mesure de destruction de denrées particulièrement contaminées pourra se faire en vertu d'une base juridique solide et pourra donner lieu à une taxe à payer par l'importateur pour les frais importants y liés. À ce sujet, la Chambre des Métiers considère que les contrôles alimentaires correspondent à une mission de service public et de ce fait demande de prévoir pour le moins un premier contrôle gratuit et de n'exiger le paiement d'une taxe seulement au cas où l'entreprise doit être contrôlée une deuxième fois suite au non-respect d'une prescription lors du premier contrôle. À noter dans ce contexte que, dans le cadre d'une révision du Règlement 882/2004, les instances européennes tendent plutôt à l'instauration de taxes à payer par les établissements contrôlés dès le premier contrôle. Dans ce cas de figure, le paiement obligatoire de taxes ne serait donc pas limité aux contrôles subséquents, tel que souhaité par la Chambre des Métiers. La révision de la réglementation européenne pourrait encore renforcer substantiellement la transparence des contrôles officiels en prévoyant par exemple des publications sur Internet devant à tout moment assurer la traçabilité des contrôles effectués auprès des établissements concernés. Cette option est encore critiquée par la Chambre des Métiers qui juge très délicate l'obligation de publication des résultats des contrôles et en demande l'anonymisation. Quant à l'introduction des taxes, il est précisé que les entreprises luxembourgeoises ne subiront pas de désavantages concurrentiels dans la mesure où actuellement déjà des taxes analogues existent dans les pays limitrophes dans lesquels la réglementation européenne, de toute évidence, se trouve également appliquée.

Le présent projet de loi permettra à notre pays de combler un retard législatif certain dans le domaine de la sécurité alimentaire, retard qui n'a toutefois pas empêché que sur le terrain les contrôles ont

fonctionné de façon satisfaisante. À la question de savoir si la réglementation européenne est mise en œuvre de façon maximaliste ou minimaliste, il faut garder à l'esprit que le projet de loi n°6614 se limite à installer les autorités de contrôle et à prévoir les mesures d'urgence et les sanctions administratives et pénales. Le texte ne reprend pas les définitions figurant dans la réglementation européenne, définitions qui de toute façon sont directement applicables en droit interne. La reprise de ces définitions de droit européen dans le texte légal ne serait juridiquement pas appropriée et rencontre en règle générale l'opposition du Conseil d'État.

En ce qui concerne la protection des eaux, il est rappelé que la plupart des compétences afférentes appartiennent à l'Administration de la Gestion de l'Eau. Il est entendu que le contrôle des eaux minérales comme produit alimentaire rentre dans les attributions du Ministère de la Santé.

Il est encore précisé que la vente par Internet de denrées alimentaires par une personne physique ou morale à un consommateur résidant au Luxembourg rentre également dans le champ d'application de la loi ; par conséquent des entreprises étrangères réalisant des ventes par Internet au Luxembourg sont tenues de respecter les dispositions légales en cause. Ces ventes par Internet affichent une tendance à la hausse et posent des problèmes particulièrement graves lorsqu'elles portent sur des produits à effet médicamenteux ou contenant parfois même des médicaments retirés du marché. À ce niveau encore des contrôles renforcés ne pourront se faire que moyennant une augmentation des ressources disponibles.

À noter encore que, dans le souci d'une optimisation des systèmes de contrôle alimentaire au Luxembourg, un audit commandité par les deux ministères a précédé l'élaboration des amendements gouvernementaux.

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, la collaboration entre administrations 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 à base volontaire pour les établissements contrôlés par la Division de la sécurité alimentaire 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. 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 :

Le Commissariat assurera l'harmonisation des procédures de contrôle.

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.

*

V. AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DU DEVELOPPEMENT RURAL ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

au sujet du projet de loi instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires

La Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs, saisie par un courrier de Madame la Présidente de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports en date 14 mars 2018, a examiné le projet de loi sous rubrique au cours de sa réunion du 30 mars 2018 et a formulé l'avis suivant :

Examen du texte

Il est rappelé que, suite aux crises alimentaires des années 1990, la Commission européenne a adopté durant l'année 2000 un Livre Blanc sur la sécurité alimentaire qui prévoyait un plan de réforme radical en proposant notamment un programme de refonte législative de grande envergure de même que la création d'une nouvelle Autorité alimentaire européenne. La politique européenne de sécurité alimentaire poursuit depuis un double objectif, à savoir protéger la santé humaine et les intérêts des consommateurs tout en garantissant un fonctionnement efficace du marché unique européen.

En 2002, fut adopté le règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

Par ailleurs, la Commission européenne a adopté en 2004 le « paquet hygiène » régi par :

- le règlement (CE) n°852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires ;

- le règlement (CE) n°853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ;
- le règlement (CE) n°854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

Le règlement (CE) n°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 et le règlement (CE) n°854/2004 ont pour objectif de mettre en œuvre un système de contrôle et de sanctions en cas de non-respect de la législation alimentaire.

Les dispositions des règlements communautaires (CE) n°178/2002, (CE) n°852/2004, (CE) n°853/2004, (CE) n°854/2004 et (CE) n°882/2004 sont directement applicables, mais elles nécessitent l'adoption de certaines mesures nationales d'application afin de mettre en conformité notre droit national avec le cadre européen retenu. Ainsi, la législation communautaire précitée exige la désignation d'une ou de plusieurs autorités compétentes responsables de la bonne application de la législation alimentaire, l'instauration d'un système de contrôle efficace, la désignation des agents de contrôle ainsi que la réglementation de leurs prérogatives, l'instauration d'un système de mesures administratives et de sanctions pénales coercitives, dissuasives et proportionnées, applicables en cas de non-respect de la législation alimentaire, ainsi que la possibilité de prélever des taxes en cas de contrôle des denrées alimentaires.

Au Luxembourg, le contrôle des denrées alimentaires est actuellement régi par la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels. Cette loi fixe un cadre légal qui prévoit un certain nombre de mesures pénales en cas d'infraction à la législation alimentaire par les opérateurs du secteur alimentaire. Cependant, cette loi ne prévoit pas les mesures administratives exigées entre autres par le règlement (CE) n°882/2004 que les autorités compétentes doivent appliquer en cas de non-respect de la part des exploitants du secteur alimentaire des règlements européens (CE) n°178/2002, (CE) n°852/2004 et (CE) n°853/2004.

Le projet de loi sous rubrique vise à mettre en œuvre au niveau national certaines prescriptions applicables aux denrées alimentaires, telles que prévues par les règlements communautaires précités, en restaurant notamment un système de contrôle et de sanctions efficaces et plus dissuasives en la matière. À cette fin, les auteurs du projet de loi proposent de créer un Commissariat du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire. Ce nouvel organe est chargé de coordonner et d'harmoniser les opérations de contrôle des denrées alimentaires et des 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. Il est dirigé par un commissaire du Gouvernement qui est nommé par le Conseil de Gouvernement sur proposition commune des ministres ayant respectivement la Santé et la Protection des consommateurs dans leurs attributions.

*

Les membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs se sont penchés plus particulièrement sur deux points :

- *Article 2, paragraphe 1^{er}, point 5^o ; Article 3, paragraphe 1^{er}, lettres c), e), g), h) et m) ; Article 14, paragraphe 1^{er} ; Article 16, paragraphe 2, 6^e tiret :*

La question a été soulevée de savoir si les références au règlement (CE) n°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 ne devraient pas être remplacées par des références 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 et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n°999/2001, (CE) n°396/2005, (CE) n°1069/2009, (CE) n°1107/2009, (UE) 1151/2012, (UE) 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n°1/2005 et (CE) n°1099/2009 ainsi que les direc-

tives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n°854/2004 et (CE) n°882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels). En effet, le règlement (UE) 2017/625 est destiné à abroger le règlement (CE) n°882/2004 à compter du 14 décembre 2019.

Dans ce contexte, il a été renvoyé au projet de loi n°7273 relatif aux contrôles officiels des produits agricoles qui a été déposé le 28 mars 2018 et qui vise à instaurer une base légale pour l'application au niveau national des dispositions concernant une partie des domaines couverts par le règlement (UE) 2017/625, à savoir la qualité et la sécurité sanitaire des produits agricoles, y compris les dispositions relatives à l'agriculture biologique et aux appellations géographiques protégées, ainsi que celles portant sur les dénominations et normes de qualité de ces produits. La question a été soulevée de savoir pourquoi les auteurs du projet de loi sous rubrique n'adoptent pas une approche semblable à l'égard du règlement (UE) 2017/625 dans le cadre du projet de loi sous rubrique. Au cas où les travaux parlementaires seraient menés à bien sur la base du texte de loi actuel, il s'avérerait en effet nécessaire de procéder à une modification de la nouvelle loi après son entrée en vigueur afin de l'adapter avant la date butoir du 14 décembre 2019.

– *Article 3, paragraphe 2, alinéa 2 :*

La question a été soulevée de savoir si le commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire, qui est nommé par le Gouvernement en Conseil sur proposition commune du ministre ayant la Santé dans ses attributions et du ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions, ne devrait pas être nommé également sur proposition du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions.

En effet, le projet de loi sous rubrique réserve un rôle important à l'Administration des services vétérinaires dans les missions de surveillance et de contrôle des denrées alimentaires qui sont organisées par le Commissariat du Gouvernement. Or, il a été remarqué que l'Administration des services vétérinaires est 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'agriculture et la protection des consommateurs constituant en principe deux portefeuilles distincts. Dans ce même ordre d'idées, la politique de qualité des produits se retrouve dans la compétence exclusive du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. Partant, il serait indiqué d'associer également le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions à la nomination du commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

À cet égard, il a été donné à considérer que l'agriculture, tout comme la santé et la protection des consommateurs, sont trois domaines intrinsèquement liés et que les missions de l'Administration des services vétérinaires, tout comme ceux de la Direction de la Santé, ont précisément pour objectif d'assurer la protection des consommateurs. Par conséquent, il ne serait pas moins nécessaire d'ajouter le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions que le ministre ayant la Santé dans ses attributions parmi les ministres qui sont appelés à faire une proposition en vue de la nomination du commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

*

Dans le cadre de l'examen de l'avis précité dans la Commission de la Santé, de l'Égalité des Chances et des Sports, il est constaté que l'échange de vues des membres de de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs porte essentiellement sur deux points :

- 1) La question est soulevée de savoir si les références au règlement (CE) n°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 ne devraient pas être remplacées par des références 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 et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n°999/2001,

(CE) n°396/2005, (CE) n°1069/2009, (CE) n°1107/2009, (UE) 1151/2012, (UE) 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n°1/2005 et (CE) n°1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n°854/2004 et (CE) n°882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels). En effet, le règlement (UE) 2017/625 est destiné à abroger le règlement (CE) n°882/2004 à compter du 14 décembre 2019.

Au sein de la Commission de la Santé, de l'Égalité des Chances et des Sports, il est soulevé qu'actuellement, il n'est pas urgent de mettre en « application » toutes les dispositions du règlement (UE) n°2017/625 et ce pour les raisons évoquées ci-dessous.

Selon l'article 146 du règlement (UE) n°2017/625 :

« Les règlements (CE) n°854/2004 et (CE) n°882/2004, les directives 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE et la décision 92/438/CEE, sont abrogés avec effet au 14 décembre 2019.

Les références faites aux actes abrogés s'entendent comme faites au présent règlement et sont à lire selon les tableaux de correspondance figurant à l'annexe V. »

Ainsi, le règlement (CE) n°882/2004 est toujours applicable et les références à ses dispositions dans le dispositif du projet de loi n°6614 seront automatiquement remplacées par les références correspondantes du règlement (UE) n°2017/625 suivant le tableau de correspondance prévu à l'annexe V du règlement (UE) n°2017/625.

Or, il est indispensable d'appliquer les sanctions effectives et dissuasives prévues au projet de loi n°6614, car le non-respect des dispositions du règlement (CE) n°882/2004 ne trouvaient pas de sanctions adéquates dans notre arsenal juridique.

Par ailleurs, lors des différents audits effectués depuis 2006, la Commission européenne a mis de la pression en vue de la mise en application du règlement (CE) n°882/2004 et notamment des sanctions administratives et pénales ainsi que des pouvoirs de contrôle à prévoir dans l'arsenal juridique national qui font actuellement défaut.

- 2) La question a été soulevée de savoir si le commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire, qui est nommé par le Gouvernement en Conseil sur proposition commune du ministre ayant la Santé dans ses attributions et du ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions, ne devrait pas être nommé également sur proposition du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions.

En effet, le projet de loi sous rubrique réserve un rôle important à l'Administration des services vétérinaires dans les missions de surveillance et de contrôle des denrées alimentaires qui sont organisées par le Commissariat du Gouvernement. Or, il est remarqué que l'Administration des services vétérinaires est 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'agriculture et la protection des consommateurs constituant en principe deux portefeuilles distincts. Dans ce même ordre d'idées, la politique de qualité des produits se retrouve dans la compétence exclusive du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. Partant, il serait indiqué d'associer également le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions à la nomination du commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

À cet égard, il est donné à considérer que l'agriculture tout comme la santé et la protection des consommateurs sont trois domaines intrinsèquement liés et que les missions de l'Administration des services vétérinaires tout comme ceux de la Direction de la Santé ont précisément pour objectif d'assurer la protection des consommateurs. Par conséquent, il ne serait pas moins nécessaire d'ajouter le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions que le ministre ayant la Santé dans ses attributions parmi les ministres qui sont appelés à faire une proposition en vue de la nomination du commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

Au sein de la Commission de la Santé, de l'Égalité des Chances et des Sports il a été soulevé que la loi du 14 juillet 2015 portant organisation de l'Administration des services vétérinaires prévoit dans son article 2 que :

« Art. 2. (1) L'administration est placée sous l'autorité:

- a) du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions pour les missions relevant de la santé animale, de la protection et du bien-être animal ainsi que de l'identification et l'enregistrement des animaux;
- b) du ministre ayant la Santé dans ses attributions pour le contrôle des produits d'origine animale et les missions de santé publique. »

Ainsi, la division de la Santé publique de l'ASV, qui intervient dans le cadre du présent projet de loi, est sous l'autorité du ministre de la Santé et non du ministre de l'Agriculture

Par ailleurs, les règlements européens cités à l'article 2 du projet de loi relèvent soit de la compétence de la division de la sécurité alimentaire soit de la division publique de l'ASV c-à-d. des attributions en matière de Santé publique du ministre de la Santé.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} du projet de loi

L'article 1^{er} concerne le champ d'application du projet de loi.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler dans son premier avis du 11 juillet 2014, sauf à relever que le terme « denrée alimentaire » est défini avec précision à l'article 2 du règlement (CE) 178/2002 précité.

Par l'amendement gouvernemental n°1, le champ d'application du présent projet de loi a été élargi aux « matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires ».

Le Conseil d'État constate dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018 que le règlement (CE) 1935/2004 cité sous le point 19 du paragraphe 1^{er} de l'article 2 définit les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires auxquels le champ d'application du projet de loi est élargi.

La commission en prend acte.

Article 2 du projet de loi

L'article du projet de loi a trait aux autorités compétentes.

Cet article n'a pas donné lieu à des observations de la part du Conseil d'État dans son premier avis du 11 juillet 2014.

Il a été proposé par amendement gouvernemental n°2 d'y ajouter les nouveaux points 6 à 19 qui reprennent d'autres règlements européens entrés en vigueur en matière de qualité, de fraude et de sécurité alimentaire et qui nécessitent également la mise en place d'un mécanisme de contrôle et de sanctions en cas de non-respect de leurs prescriptions.

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

Par ailleurs, le nouveau paragraphe 3 du présent article a été ajouté par amendement gouvernemental afin de tenir compte de la compétence du ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions dans le domaine de la qualité et de la fraude des denrées alimentaires.

Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018, approuve l'extension des attributions du ministre de la Santé en matière de contrôle et de sanctions à tous les règlements européens en matière de qualité, de fraude et de sécurité alimentaire.

Le Conseil d'État constate que les auteurs énumèrent le règlement (CE) n°953/2009 qui n'est plus en vigueur, ainsi que cela est d'ailleurs relevé sous le point 16 énumérant le règlement (UE) n°609/2013. Il y a dès lors lieu de supprimer ce règlement de la liste.

La commission décide de suivre le Conseil d'État et de supprimer ce règlement de la liste.

Pour ce qui est de l'amendement gouvernemental à l'endroit de l'article 2 du projet de loi, prévoyant que le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions exerce les attributions de l'autorité compétente pour les activités qui relèvent de la qualité et de la fraude en matière de denrées

alimentaires, cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Nouvel article 3 du projet de loi

Le nouvel article 3 du projet de loi, introduit par l'amendement gouvernemental n°3, a trait au commissariat du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

L'amendement gouvernemental n°3 vise à créer un commissariat du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

Le Conseil d'État note dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018 que le futur commissariat n'aura pas d'attributions, mais n'est chargé que de missions, à l'instar du Commissariat aux assurances créé par la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances sous forme d'établissement public. La notion de commissariat n'a pas de signification légale précise. Chaque commissariat actuellement en place repose sur un cadre légal spécifique. Ainsi le commissariat, chargé de l'instruction disciplinaire¹, constitue une entité indépendante, mais rattachée au Ministère de la Fonction publique. Le Commissariat aux affaires maritimes² est placé sous l'autorité du ministre ayant les Affaires maritimes dans ses attributions.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous avis omet d'indiquer le ministre sous l'autorité duquel le commissariat est placé. S'agissant toutefois d'un organe administratif, un tel lien organique est de rigueur.

Le commissariat sera chargé de l'organisation et de la coordination, en étroite collaboration avec les administrations et les agents énumérés à l'article 9, paragraphe 1^{er}, des contrôles en matière de denrées alimentaires.

Or, selon l'article 9, paragraphe 1^{er}, les infractions seront « constatées » par les fonctionnaires et agents désignés par l'un des trois ministres visés à l'article 2, à savoir le ministre ayant la Santé dans ses attributions, le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ou le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions.

Ces mêmes fonctionnaires continueront à dépendre administrativement de leur direction respective. Le commissaire désigné par le Gouvernement en conseil aura-t-il pouvoir d'injonction ou son rôle se limitera-t-il à son pouvoir de persuasion auprès des ministres compétents et des chefs d'administration respectifs ?

Selon le paragraphe 2 de l'article 3 du projet de loi, le commissaire peut, par contre, « charger les agents énumérés à l'article 9, paragraphe 1^{er} d'exécuter des contrôles en matière de denrées alimentaires selon ses instructions ». Cette disposition crée d'abord une interférence dans le fonctionnement des administrations concernées. Aux yeux du Conseil d'État, des précisions s'imposent afin d'éviter un enchevêtrement de compétences préjudiciable à un fonctionnement efficace.

Le libellé, tel que proposé, permettrait également au commissaire de donner des « instructions » aux agents énumérés à l'article 9, paragraphe 1^{er}, et qui, selon le paragraphe 3 de l'article 9, ont la qualité d'officier de police judiciaire, qualité dans laquelle ils agissent « dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi ».

Or, l'article 9, paragraphe 1^{er}, désigne les fonctionnaires des administrations chargées de « constater les infractions aux règlements européens mentionnées à l'article 2 » de la loi. Cette disposition crée un amalgame entre les attributions de police administrative et celles de police judiciaire. Il ne saurait être permis de donner au commissaire un pouvoir d'instruction sur des officiers de police judiciaire,

1 Loi modifiée du 19 mai 2003 modifiant 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 3) la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'État ; 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État ; 5) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 6) la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut se faire changer d'administration ; et portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire.

2 Loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois et « placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions les affaires maritimes ».

compétence réservée aux seules autorités judiciaires. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé proposé pour méconnaissance de la distinction fondamentale entre les attributions de police judiciaire et celles de police administrative, et détermination insuffisante des critères d'application des mesures de contrôle.

Selon le commentaire de l'amendement, le commissariat aura à sa disposition « un support administratif et technique afin de l'aider dans l'exécution de ses missions ». Le projet de loi reste par ailleurs muet sur le support technique, le paragraphe 3 de l'article 3 ne mentionnant que le secrétariat qui sera assuré par des fonctionnaires et employés de l'État pouvant être détachés de l'administration gouvernementale.

Le programme gouvernemental du 10 décembre 2013 envisageait « la mise en commun des différents services et autorités de contrôle alimentaire » afin de « réduire le nombre d'intervenants et d'augmenter la performance des contrôles ».

Devant l'ampleur de cette tâche, le Conseil d'État estime qu'une approche plus limitée a été manifestement privilégiée.

Les missions confiées au commissariat sous les points c.) à l.) du paragraphe 1^{er} sont identiques à celles figurant actuellement dans le règlement grand-ducal du 25 avril 2008 déterminant certaines modalités d'application du règlement (CE) n°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. Selon le commentaire des articles, il est prévu d'abroger ce règlement grand-ducal.

Ce dernier règlement grand-ducal fut pris en urgence sans avis préalable du Conseil d'État.

Le Conseil d'État note dès lors que les nouvelles fonctions du commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire par rapport à l'OSQCA, créée par le règlement grand-ducal précité du 25 avril 2008, se limitent à deux missions vagues sans caractère normatif.

Selon le point g), le commissariat sera chargé de la coordination de la formation continue des agents chargés de procéder aux contrôles officiels en application de l'article 6 du règlement (CE) n°882/2004.

Selon l'article 9, paragraphe 2, du projet de loi, les agents chargés de tous les contrôles visés dans les règlements mentionnés à l'article 2 doivent avoir suivi une formation professionnelle particulière portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que les dispositions pénales de la loi en projet. Le Conseil d'État suggère dès lors d'impliquer étroitement le futur commissaire à l'élaboration de cette formation ainsi qu'à la formation visée à l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 3, il est prévu de « désigner » le commissaire par le Gouvernement en conseil. Le Conseil d'État propose de remplacer le terme « désigner » par celui de « nommer ».

Aux termes du paragraphe 3, les frais de fonctionnement du commissariat sont à charge de l'État. Il n'est dès lors pas prévu d'englober ces frais dans ceux pris en compte pour déterminer le montant des taxes instaurées à l'article 15 du projet de loi.

Le libellé initial de l'article 3 instaurait la base légale d'un règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer « les modalités d'organisation de la coopération interadministrative entre 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 relatives aux opérations de contrôles des denrées alimentaires ».

Or, le commissariat à créer ne sera chargé que de l'organisation et de la coordination des services visés à l'article 9, paragraphe 1^{er}, du projet de loi. Ce dernier article ne mentionne pas la Police grand-ducale parmi les organismes coopérant aux opérations de contrôle. Le commissariat n'aura dès lors aucun lien fonctionnel avec la Police grand-ducale qui dispose toutefois d'une compétence générale. Dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, la nécessaire assistance des membres de la Police grand-ducale était soulignée. Toutefois, aux termes de l'article 5 de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels, loi qui restera en vigueur, il est précisé qu'« outre les officiers de police judiciaire et les agents de la gendarmerie et de la police... », d'autres intervenants et notamment le Laboratoire national de la santé, la Direction de la Santé « sont chargés de rechercher et de constater les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution ».

L'article 10 du projet de loi sous avis, ayant trait aux modalités de contrôle et à l'accès aux lieux, ainsi que l'article 12 renvoient expressément à la Police grand-ducale.

Les membres de la commission entendent faire droit à l'opposition formelle du Conseil d'État en prévoyant que le commissaire peut uniquement coordonner les contrôles et donner des instructions aux agents qui procèdent à des contrôles officiels, c'est-à-dire à de simples contrôles de routine des denrées alimentaires notamment par rapport aux critères d'hygiène, de prescriptions techniques quant aux locaux etc. Ces opérations de contrôle ne sont pas des contrôles répressifs mais des contrôles préventifs et elles ont lieu ensemble avec l'exploitant du secteur alimentaire ou avec son représentant.

Ainsi, le commissaire ne pourra pas donner d'instructions à des officiers de police judiciaire, visés à l'article 9, qui ont pour mission de constater des infractions et exercent une fonction répressive.

La commission entend également préciser que le personnel du commissariat est composé de fonctionnaires et d'employés de l'État. Cette formulation est identique à celle de l'article 23, paragraphe 6 de la loi du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient et qui a trait au personnel du secrétariat du médiateur santé.

Les membres de la commission décident en outre de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'État d'indiquer le ministre sous l'autorité duquel le commissariat est placé.

Par conséquent, la commission propose de modifier par voie d'amendement l'article 3 du projet de loi comme suit :

1. Le point a) prend la teneur suivante :

« a) l'organisation et la coordination, en étroite collaboration avec les administrations et les agents énumérés à l'article ~~9~~ **11**, **paragraphe 1^{er}**, des **missions de surveillance et de contrôle des denrées alimentaires;**»

2. Le point b) prend la teneur suivante :

« b) d'harmoniser les procédures de contrôles des établissements du secteur alimentaire effectués par les agents visés à l'article **9 11**, **paragraphe 1^{er}**; »

3. La dernière phrase du paragraphe 2 est libellée comme suit :

« Le commissaire peut charger les agents énumérés à l'article **9 11**, paragraphe 1^{er} d'exécuter des contrôles en matière de denrées alimentaires selon ses instructions. »

4. La première phrase du paragraphe 3 est libellée comme suit :

« Le ~~secrétariat~~ personnel du commissariat **est composé par des de** fonctionnaires et employés de l'État. »

L'amendement parlementaire n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire du 8 mai 2018.

La commission parlementaire en prend acte.

Article 4 du projet de loi

L'article 4 a trait aux denrées alimentaires dangereuses et matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires dangereuses.

Dans son premier avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'État constate que les paragraphes 1 et 2 de l'article sous examen ne font que reproduire le contenu de l'article 14 du règlement (CE) 178/2002 précité et sont dès lors à omettre. Pour les mêmes raisons, il y a également lieu d'omettre l'alinéa 2 du paragraphe 3.

Le Conseil d'État s'oppose formellement à ces dispositions, qui ne sont pas seulement inutiles, mais risquent par ailleurs de conduire à une renationalisation du droit européen, ce qui est inadmissible au regard des principes de l'applicabilité directe et de la primauté du règlement européen.²

Dans la mesure où le règlement européen permet expressément, à l'endroit de l'article 14, paragraphe 9, le maintien et l'introduction de « dispositions spécifiques dans la législation nationale » en l'absence de « dispositions communautaires spécifiques », le paragraphe 3, alinéa 1^{er} sous avis fournit la base légale nécessaire aux règlements grand-ducaux en cette matière réservée à la loi, en l'occurrence la santé. En outre, la Haute Corporation estime que le terme « clairement » à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 est à remplacer par les termes « ne sont pas suffisamment précisés ».

L'amendement gouvernemental n°4 entend faire suite à l'opposition formelle du Conseil d'État en supprimant les paragraphes 1 et 2 ainsi que l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 4 initial alors que

ceux-ci reprenaient le contenu de l'article 14 du règlement (CE)178/2002 ce qui est contraire aux principes de l'applicabilité directe et de la primauté des règlements européens.

Par ailleurs, le terme « clairement » à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 est également remplacé par les termes « ne sont pas suffisamment précisés », conformément à la proposition du Conseil d'État.

Un nouveau paragraphe 2 est ajouté à cet article suite à l'élargissement du champ d'application de la présente loi aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Cet amendement gouvernemental n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Article 5 du projet de loi

L'article 5 a trait à l'obligation de notification. En effet, aux termes de cet article, tout exploitant du secteur alimentaire qui engage une procédure de retrait ou de rappel du marché d'une denrée alimentaire doit en informer immédiatement l'OSQCA (Organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire).

Dans son premier avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'État 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.

Le Conseil d'État note que l'OSQCA a été institué par le règlement grand-ducal du 25 avril 2008, pris dans l'urgence sur base de l'article 2 de la loi précitée du 25 septembre 1953. L'article 2 de cette loi confère au pouvoir réglementaire compétence pour « réguler, surveiller et même interdire la fabrication, la préparation, la transformation, le commerce et la distribution des denrées alimentaires destinées à l'usage des hommes et des animaux ». Vu son caractère dérogatoire par rapport au droit commun, le champ d'application du pouvoir réglementaire ainsi déterminé est d'interprétation stricte. Dans ce contexte, le Conseil d'État note qu'il est actuellement saisi d'un projet de loi qui vise à instaurer une division de la sécurité alimentaire au sein de la Direction de la santé⁴. Ces deux structures ne risquent-elles pas de faire double emploi, ce qui compliquerait encore davantage les mécanismes de contrôle ? Si néanmoins le Gouvernement entendait maintenir l'OSQCA dans sa forme actuelle, le Conseil d'État propose d'intégrer l'organisme en question dans le projet de loi sous examen.

Par l'amendement gouvernemental n°5, il est précisé que le commissariat du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire, qui est instauré à l'article 3, 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.

En conséquence 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.

L'amendement gouvernemental n°5 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Article 6 du projet de loi

L'article 6 a trait à l'enregistrement.

Dans son premier avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'État approuve cette disposition qui est conforme aux exigences de la réglementation européenne et qui est de nature à garantir une transmission rapide des mesures d'alerte.

Par l'amendement gouvernemental n°6, il est précisé que tout exploitant du secteur alimentaire notifie au commissariat aux fins d'enregistrement chacun des établissements dont il a la responsabilité et qui mettent en œuvre l'une des étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées. 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.

Cet amendement gouvernemental n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Article 7 du projet de loi

L'article 7 a trait à l'agrément.

L'article 7 du projet de loi a notamment comme objectif de créer un nouveau fondement légal pour le règlement grand-ducal du 25 novembre 2011 concernant l'abattage à la ferme des ongulés domestiques provenant de cette exploitation, la fabrication de produits à base de viande et la mise sur le marché de ces viandes et de ces produits trouvera dans cette disposition.

Le Conseil d'État a estimé dans son avis du 11 juillet 2014 qu'il peut s'accommoder du recours à un règlement grand-ducal, dans la mesure où il s'agit de préciser des éléments techniques en relation avec les conditions d'hygiène et sanitaires, les locaux et installations des établissements. En effet, le règlement grand-ducal du 25 novembre 2011 détermine des mesures techniques concernant les installations nécessaires pour procéder à un tel abattage.

Or, le même règlement grand-ducal de 2011 indique dans son article 2 que les personnes qui souhaitent procéder à un tel abattage à la ferme « *sont tenues à suivre une formation, agréée par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, qui contient un minimum de 20 heures et qui porte sur les domaines suivants :*

« a. Généralités

- *Législation nationale et communautaire applicable en la matière*¹⁹
- *Hygiène : analyse des dangers et bonne pratique d'hygiène et HACCP*

b. Abattage

- *Prise en compte du bien-être animal*
- *Techniques et hygiène de l'abattage*

c. Découpe

- *Techniques et hygiène de la découpe*
- *Démonstrations pratiques*

d. Production

- *Technologie des produits autorisés*
- *Schémas de fabrication et points de surveillance*
- *Démonstrations pratiques. “ »*

Il est à remarquer que « plusieurs promotions » d'agriculteurs ont déjà suivi cette formation dans les domaines susmentionnés.

Or, le Conseil d'État estima dans son prédict avis du 11 juillet 2014 « *qu'en ce qui concerne la formation des personnes procédant à l'abattage des animaux, telle que visée au paragraphe 3, celle-ci ne pourra être déterminée par la voie d'un règlement grand-ducal, alors qu'il ne saurait être question d'éléments techniques, mais de définir des éléments essentiels dans un règlement grand-ducal, ce qui contreviendrait à l'article 11(6) de la Constitution, qui érige les restrictions à la liberté de commerce en matière réservée à la loi. Sous réserve de la dispense du second vote constitutionnel, le Conseil d'État insiste à ce que le texte soit reformulé.* »

Afin de faire droit à la prédite opposition formelle du Conseil d'État, il a été précisé par amendement gouvernemental n°7 que la formation, laquelle les personnes qui souhaitent procéder à un tel abattage à la ferme doivent suivre, concerne la législation nationale et européenne applicable en la matière, les procédures d'hygiène ainsi que les procédures et techniques d'abattage, de découpe et les modalités de production.

Le détail de ces domaines de formation est déterminé dans le règlement grand-ducal du 25 novembre 2011.

Cet amendement gouvernemental n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Article 8 du projet de loi

L'article 8 a trait au contrôle à l'importation de denrées alimentaires et de matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires en provenance d'un pays tiers.

Dans son premier avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'État relève qu'aux termes du paragraphe 1^{er}, ces denrées alimentaires sont présentées à l'importation « aux points de contrôle désignés ».

Le point de contrôle ne peut actuellement se situer exclusivement que dans l'enceinte de l'aéroport de Luxembourg. Le Conseil d'État propose de préciser l'autorité chargée de la désignation du point de contrôle.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation par rapport aux paragraphes 3 et 4.

Par l'amendement gouvernemental n°8, il est précisé au paragraphe 1^{er} que le commissaire est l'autorité chargée de la désignation du point de contrôle.

Ce point de contrôle est situé dans l'enceinte de l'aéroport de Luxembourg.

Par ailleurs, il est tenu compte de l'élargissement du champ d'application aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Cet amendement gouvernemental n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Article 9 du projet de loi

L'article 9 a trait aux agents compétents pour constater et rechercher des infractions et n'appelle ni d'observations de la part du Conseil d'État dans son premier avis du 11 juillet 2014 ni de la part de la commission parlementaire.

Article 10 du projet de loi

L'article 10 a trait aux modalités de contrôle et n'appelle ni d'observations de la part du Conseil d'État dans son premier avis du 11 juillet 2014 ni de la part de la commission parlementaire.

Nouvel article 11 du projet de loi

Le nouvel article 11, ajouté par l'amendement gouvernemental n°9, a trait aux contrôles officiels.

Le Conseil d'État note dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018 que selon le commentaire de cet amendement, le ministre ayant la Santé dans ses attributions et le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions souhaitent mettre en pratique un engagement de transparence à l'égard des résultats des contrôles officiels réalisés tout au long de la chaîne alimentaire. Voilà pourquoi il est envisagé de publier les différents niveaux d'hygiène qu'il est prévu d'instaurer. Une approche comparable a été adoptée en France dans le décret n°2016-1750 du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité alimentaire des aliments.

En France, la mesure adoptée repose sur la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017 à la suite d'une phase test appliquée à Paris et à Avignon entre juillet et décembre 2015.

Le libellé de l'article 11, objet de l'amendement, ne précise pas les critères selon lesquels l'évaluation globale du niveau de conformité est déterminée, ni selon quelle pondération l'évaluation prend en compte les divers aspects examinés. Il est renvoyé dans ce contexte à un règlement grand-ducal.

Selon le libellé de l'article, le commissaire ne sera pas impliqué dans la détermination du niveau d'hygiène à établir. Or, dans la mesure où le commissaire aura pour fonction de « coordonner, en étroite collaboration avec les administrations et les agents énumérés à l'article 9 (1), des contrôles en matière de denrées alimentaires » ainsi que « d'harmoniser les procédures de contrôle des établissements du secteur alimentaire effectuées par les agents visés à l'article 9 », il semblerait pour le moins logique de lui attribuer une compétence dans ce contexte, ce d'autant plus qu'aux termes du paragraphe 4, les résultats des contrôles seront publiés sur le site internet du commissariat. Le Conseil d'État propose dès lors d'écrire à l'endroit de la première phrase du paragraphe 3 :

« Les résultats des contrôles officiels sont regroupés par le commissariat en trois niveaux d'hygiène qui sont établis comme suit : (...) ».

Il y a, par ailleurs, lieu de préciser également dans la loi la durée de la publication sur le site internet.

Tenant compte des observations du Conseil d'État, la commission décide de préciser que les agents des différentes administrations compétentes veillent à l'observation, par les exploitants du secteur alimentaire, de la conformité des denrées alimentaires aux dispositions de la législation alimentaire et procèdent à cet effet à de simples contrôles de routine (contrôles officiels) des locaux, installations, sites et moyens de transport de l'exploitant du secteur alimentaire.

Les agents qui procèdent à ces contrôles de routine sont désignés par l'autorité compétente prévue à l'article 2. Ainsi, il s'agit d'agents de la division de la sécurité alimentaire de la Direction de la Santé, régie par la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la Santé, ainsi que d'agents de la division de la santé publique et de la division du contrôle à l'importation de l'Administration des services vétérinaires, régies par la loi du 14 juillet 2015 portant organisation de l'Administration des services vétérinaires.

Il y a également huit agents de l'Administration des douanes et accises qui sont désignés par le Ministre de la Santé pour épauler les agents de la division de la sécurité alimentaire de la Direction de la Santé et qui procèdent également à ces contrôles de routine.

Ces opérations de contrôle, notamment des critères d'hygiène, des prescriptions techniques de locaux etc. ne sont pas des contrôles répressifs mais des contrôles préventifs qui se déroulent ensemble avec l'exploitant du secteur alimentaire ou avec son représentant. Ces opérations ne sont pas à qualifier de contrôles de police judiciaire et peuvent être exécutées par des agents qui ne revêtent pas la qualité d'officier de police judiciaire.

Ces agents disposeront de certaines prérogatives prévues à l'article 12 (comme par exemple de prendre des photographies des denrées alimentaires), mais leur accès aux locaux des exploitants du secteur alimentaire sera plus limité que pour les officiers de police judiciaire, tout comme ils ne pourront pas saisir des denrées alimentaires.

Les constatations de ces agents lors de ces contrôles de routine sont ensuite retranscrites dans un simple rapport d'inspection transmis à l'exploitant du secteur alimentaire. Ce rapport ne revêt ni la forme ni a la valeur juridique d'un procès-verbal. Si un tel contrôle relève certaines non-conformités, l'exploitant du secteur alimentaire sera invité dans le rapport d'inspection à y remédier dans un certain délai. Les agents procéderont ensuite à un recontrôle de la conformité afin de vérifier si les non-conformités ont été redressées par l'exploitant.

Ce sont également ces recontrôles de routine qui pourront donner lieu à la perception d'une taxe visée à l'article 15 et il convient, en conséquence du présent amendement, d'y remplacer la référence à l'article 9 par une référence à l'article 11.

Ainsi, si suite à de tels contrôles de routine des irrégularités graves et répétées sont constatées, les agents contrôleurs pourront solliciter l'intervention d'officiers de police judiciaire, visés à l'article 9, pour procéder à des constatations et enquêter s'il s'agit éventuellement d'infractions pénales commises par l'exploitant du secteur alimentaire, susceptibles d'encourir les peines prévues à l'article 16. Cette mission incombera dès lors à des officiers de police judiciaire, qui devront dresser le cas échéant un procès-verbal.

La commission propose par conséquent de conférer à l'article 11 du projet de loi la teneur suivante :

1. Les paragraphes 1^{er} et 2 sont libellés comme suit :

« (1) Les agents de la division de la sécurité alimentaire de la Direction de la Santé, les agents de la division de la santé publique et de la division du contrôle à l'importation de l'Administration des services vétérinaires ainsi que les agents à partir du grade de brigadier principal de l'Administration des douanes et accises veillent à l'observation par les exploitants du secteur alimentaire de la conformité des denrées alimentaires aux dispositions des règlements européens visés à l'article 2 ainsi qu'aux dispositions de la présente loi et de ses règlements d'exécution.

Ces agents sont désignés par l'autorité compétente prévue à l'article 2.

(2) Dans l'exécution de leur mission de surveillance et de contrôle, les agents mentionnés au paragraphe 1^{er} procèdent à des contrôles officiels dans les locaux, installations, sites et moyens de transport assujettis à la présente loi et aux règlements à prendre en vue de son

application, auxquels ils ont un libre accès. Ils signalent leur présence à l'exploitant du secteur alimentaire ou à son représentant. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite et assiste les agents en vue du bon déroulement du contrôle.

En ce qui concerne les locaux destinés à l'habitation, leur visite est conditionnée à l'accord explicite du président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation.

Les agents visés au paragraphe 1^{er} sont habilités à exercer les prérogatives prévues à l'article 12, paragraphe 1^{er}, points a) à e). Les contrôles officiels sont matérialisés dans un rapport d'inspection établi par ces agents qui contient une évaluation globale du niveau de conformité atteint par l'établissement du secteur alimentaire contrôlé. Une copie de ce rapport est transmise à l'exploitant du secteur alimentaire concerné.

Les agents mentionnés au paragraphe 1^{er} ont le droit de requérir directement au concours de la force publique pour l'exécution de leur mission. »

2. Le dernier alinéa du paragraphe 3 est modifié comme suit :

« Un règlement grand-ducal précise les données des établissements du secteur alimentaire et détermine les logos représentant les trois niveaux d'hygiène qui sont rendus publics, **la durée ainsi que les modalités de la publication des résultats de contrôle sur le site internet du commissariat.** »

L'amendement parlementaire n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire du 8 mai 2018.

La commission parlementaire en prend acte.

Nouvel article 12 du projet de loi (ancien article 11 du projet de loi déposé)

Le nouvel article 12 (ancien article 11 du projet de loi déposé) a trait aux prérogatives de contrôle.

Concernant l'obligation de traduire des documents rédigés dans une langue autre que le français, l'allemand ou l'anglais, reprise sous le point b) du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue, le Conseil d'État renvoie, dans son premier avis du 11 juillet 2014, à la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Selon l'article 3 de ladite loi, en matière administrative, il peut être fait usage du luxembourgeois. Il y a lieu de compléter le texte en ce sens.

Par l'amendement gouvernemental n°10, il est tenu compte de la remarque du Conseil d'État, qui avait indiqué dans son avis du 11 juillet 2014 que, selon l'article 3 loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, en matière administrative, il peut être fait usage du luxembourgeois et qu'il y a lieu de compléter le texte en ce sens 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.

Par ailleurs, cet amendement tient compte de l'élargissement du champ d'application de la présente loi aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Cet amendement gouvernemental n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Nouvel article 13 du projet de loi (ancien article 12 du projet de loi déposé)

L'ancien article 12 du projet de loi déposé a trait aux mesures d'urgence. Plus particulièrement, l'article sous avis autorise certains fonctionnaires de prendre des mesures urgentes à des fins de régularisation et de cessation des violations des règlements européens, de la loi sous avis et de ses règlements d'exécution. Ces mesures sont circonscrites dans la loi en projet et limitées dans le temps.

Dans son premier avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'État approuve ces dispositions.

La commission parlementaire n'a pas d'observations à formuler.

Nouvel article 14 du projet de loi (ancien article 13 du projet de loi déposé)

L'article sous examen a trait aux mesures administratives dans le cadre de la surveillance du marché et n'appelle ni d'observations de la part du Conseil d'État ni d'observations de la part de la commission parlementaire.

Nouvel article 15 (ancien article 14 du projet de loi déposé)

Le nouvel article 15 (ancien article 14 du projet de loi déposé) a trait aux taxes.

Dans son premier avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'État relève qu'aux termes de l'article 22 du règlement (CE) n°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, l'État est obligé d'instituer des taxes.

Le même règlement contient à l'article 26 du chapitre VI, intitulé « Financement des contrôles officiels », sous le même titre II, la disposition suivante :

« Principe général

Les États membres veillent à ce que des ressources financières adéquates soient dégagées par tous les moyens jugés appropriés, y compris par la fiscalité générale ou par l'instauration de redevances ou de taxes, afin de disposer du personnel et des autres ressources nécessaires pour les contrôles officiels. »

Sous l'article 27, point 1 dudit règlement, sous l'intitulé « Redevances ou taxes » figure le libellé suivant :

« Les États membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels. »

L'article 28, sous l'intitulé « Dépenses résultant de contrôles officiels additionnels », impose aux États membres d'imputer aux exploitants responsables d'un manquement à la législation, ayant donné lieu à des contrôles officiels dépassant les activités de contrôle normales de l'autorité compétente, les dépenses résultant des contrôles officiels additionnels. Ces dépenses peuvent également être imputées à l'exploitant propriétaire ou au détenteur des marchandises.

Sans préjudice des contraintes figurant à l'article 22, les dispositions du règlement (CE) n°882/2004 précité laissent dès lors une grande latitude aux initiatives étatiques en la matière. Les chambres professionnelles consultées ont rappelé à juste titre dans leurs avis que la sécurité alimentaire relève d'une mission régalienne de sécurité et de santé publiques. Les taxes qu'il est prévu d'instituer ne sauraient viser la couverture intégrale des frais occasionnés par les contrôles officiels normaux. Le libellé du paragraphe 4, prévoyant un crédit annuel pour subvenir aux dépenses auxquelles donneront lieu les échantillonnages, analyses et vérifications, semble indiquer que les auteurs n'envisagent pas l'approche redoutée par les chambres professionnelles.

Le Conseil d'État note toutefois que le libellé du paragraphe 1^{er} de l'article sous avis ne contient aucune précision à ce sujet et se limite à instaurer « des taxes ... afin de couvrir les frais occasionnés par les opérations de contrôles officiels ou renforcés, de stockage, de destruction, de réexpédition ou de traitement spécial conformément aux articles 15, 18, 21, 27, 28 et 54 du règlement (CE) n°882/2004 » tout en renvoyant à un règlement grand-ducal pour la détermination du montant de ces taxes ainsi que pour « les modalités de perception ». Aux yeux du Conseil d'État, les taxes visées sont purement rémunératoires, car perçues à l'occasion de certaines desdites opérations et assimilables à ce titre à une redevance. Toutefois, les auteurs du projet de loi prévoient au paragraphe 4 de l'article sous examen de voir attribuer au Gouvernement un « crédit annuel pour subvenir aux dépenses auxquelles donneront lieu les échantillonnages, analyses et vérifications faites en exécution de la présente loi ou de ses règlements d'exécution ». La loi ne différencie pas entre les « contrôles officiels et renforcés » visés au paragraphe 1^{er} et « les échantillonnages, analyses et vérifications » qu'il est prévu de prendre en charge dans le cadre du budget annuel.

Aux termes de l'article 102 de la Constitution, « Hors des cas formellement exceptés par la loi aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'État ou des communes ». La Constitution ayant réservé l'instauration des redevances à la loi, la disposition légale doit répondre aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution.

À supposer que les taxes visées au paragraphe 1^{er} puissent s'analyser en impôt, elles feraient également l'objet de la réserve légale en application de l'article 99, première phrase de la Constitution, et il appartiendrait encore au législateur de déterminer les éléments constitutifs, à savoir la matière imposable, la base d'imposition et les tarifs.

Dès lors, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, des précisions au sujet des taxes à faire figurer au projet sous avis aux paragraphes 1^{er} et 3. Dans la mesure où il s'agit d'instaurer une taxe purement rémunératoire, la loi doit pour le moins indiquer un montant maximal de la taxe à percevoir.

Le paragraphe 4 est superfétatoire et dès lors à supprimer. Le crédit annuel pour subvenir aux dépenses auxquelles donneront lieu les échantillonnages, analyses et vérifications est à faire figurer dans la loi budgétaire.

L'amendement gouvernemental n°11 entend tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État à l'endroit de cet article et des observations relatives aux taxes rémunératoires y formulées tout comme des observations exprimées par le Conseil d'État sur les taxes rémunératoires dans ses avis relatifs à la loi du 14 juillet 2015 portant organisation de l'Administration des services vétérinaires (doc. parl. 6659¹, 6659³ et 6659⁵, session parlementaire 2014-2015).

La formulation reprise dans cet amendement concernant la perception des taxes est inspirée du libellé proposé par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 6 février 2015 relatif à la loi du 14 juillet 2015 portant organisation de l'Administration des services vétérinaires (doc. parl. 6659³). Cette taxe rémunératoire est principalement prévue pour pouvoir faire facturer des interventions devenues nécessaires suite à un premier contrôle qui relevaient des manquements aux prescriptions relatives à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

Cet amendement gouvernemental n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Nouvel article 16 (ancien article 15 du projet de loi déposé)

Le nouvel article 16 (ancien article 15 du projet de loi déposé) a trait aux sanctions pénales.

Dans son premier avis du 11 juillet 2014, le Conseil d'État note 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.

En application du principe de la proportionnalité des peines, qui implique que l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que le degré de gravité des différents types d'infraction et la peine qui en résulte soient précisés, afin d'assurer le respect de l'article 49, paragraphe 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui dispose que « l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ».

L'amendement gouvernemental 12 tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'État, et ceci afin de respecter le principe de la proportionnalité des peines. En effet, l'amendement 12 suit l'approche du Conseil d'État en ce que « le degré de gravité des différents types d'infraction et la peine qui en résulte soient précisés, afin d'assurer le respect de l'article 49, paragraphe 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui dispose que « l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction » ».

D'après le commentaire de l'amendement 12, « les auteurs du présent projet se sont inspirés de la solution qui a été retenue en accord avec le Conseil d'État dans le cadre de la loi du 5 juin 2014 (...) (n° dossier parl. 6572). 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 qui peuvent donner lieu à une infraction a été classé dans un des trois seuils de gravité ».

Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte que, s'il est admis que le législateur peut assortir de peines une norme de droit qui est d'application directe et qui émane d'une institution internationale à laquelle le Luxembourg a dévolu des pouvoirs souverains sur base de l'article 49*bis* de la Constitution, tel un règlement européen, ceci n'est toutefois possible qu'à condition que cette norme ait déterminé, avec la précision voulue par l'article 14 de la Constitution, les faits à incriminer³.

Aussi, et pour répondre aux exigences du principe de la légalité des incriminations, il y a lieu de renvoyer de manière précise dans un article à part aux dispositions de l'acte dont le non-respect est constitutif d'une infraction en l'assortissant de peines⁴. Ceci implique que la méthode du renvoi n'est

3 Avis du Conseil d'État du 8 juillet 1999 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les sanctions applicables en cas d'infraction à la réglementation des Communautés européennes en matière d'étiquetage de la viande bovine (doc. parl. n°4585, p. 6).

4 Avis complémentaire du Conseil d'État du 22 mars 2011 sur le projet de loi relative à la chasse (doc. parl. n°5888, p. 9).

envisageable que si la disposition référée fait ressortir avec suffisamment de clarté en quoi consiste un éventuel comportement répréhensible.

Pour le cas où il a été opté pour cette méthode, le Conseil d'État considère encore qu'il est déconseillé d'ajouter dans le texte renvoyant à ces articles des précisions supplémentaires par rapport aux dispositions référées, au risque de semer une certaine confusion quant aux faits et comportements soumis à sanction. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à son avis précité du 11 juillet 2014, où il avait attiré l'attention des auteurs sur le fait que la reproduction, même partielle, de textes d'un règlement européen est proscrite, au risque de conduire à une dénaturation du droit européen, ce qui est inadmissible au regard des principes de l'applicabilité directe et de la primauté du règlement européen.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler quant au choix des auteurs du texte sous avis en ce qui concerne la classification en trois seuils de gravité des peines encourues dans le cadre de la présente réglementation. Il note cependant que, dans le projet de loi sous avis, le libellé des infractions visées porte sur onze pages, et il suggère aux auteurs, compte tenu des observations qui précèdent, de reformuler le texte de l'article 16 en projet.

À l'endroit du 21^e tiret du paragraphe 1^{er}, les auteurs entendent incriminer « l'exploitant du secteur alimentaire qui met sur le marché les produits d'origine animale qui n'ont pas été préparés et manipulés exclusivement dans des établissements qui respectent les exigences du règlement (CE) n°852/2004 et les exigences des annexes II et III du règlement (CE) n°853/2004 ; 1a) du règlement (CE) n°853/2004 ».

Aussi, le bout de phrase « ; 1a) du règlement (CE) n°853/2004 » ne fait-il pas de sens dans sa formulation actuelle, et il est dès lors à supprimer. En effet, cette disposition ne respecte manifestement pas l'exigence d'une indication précise d'un éventuel comportement répréhensible et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

À l'endroit du dernier tiret du paragraphe 1^{er}, les auteurs entendent incriminer « l'exploitant du secteur alimentaire qui met sur le marché des aliments couverts par l'article 3, paragraphe 2, du règlement UE 2283/2015 et qui ne met pas à disposition du consommateur les informations visées à l'article 9 du règlement UE 2283/2015 selon les exigences du règlement UE 1169/2011 ».

Ce texte manque également de précision, dans la mesure où il n'indique pas l'agissement qu'il entend incriminer en citant deux règlements. Le Conseil d'État s'oppose également formellement à ce libellé.

Au paragraphe 2, 31^e tiret, les auteurs entendent incriminer « l'exploitant du secteur alimentaire qui, en infraction avec l'article 19 du règlement (CE) n°396/2005, transforme ou mélange, pour les diluer avec des produits semblables ou d'autres produits, les produits couverts par l'annexe I du règlement (CE) n°396/2005, qui ne sont pas conformes à l'article 18, paragraphe 1^{er}, ou à l'article 20 du même règlement, en vue de les mettre sur le marché en tant que denrées alimentaires ».

Or, l'article 19 du règlement (CE) n°396/2005 vise les « denrées alimentaires ou aliments pour animaux » ainsi que le fait d'utiliser ces denrées comme « aliments pour animaux ».

Aux termes de l'article 34 du règlement (CE) n°396/2005, les États membres sont tenus d'établir « les règles concernant les sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement ».

L'omission d'une référence aux denrées pour animaux dans la disposition incriminant le non-respect du règlement (CE) n°396/2005 constitue une mise en œuvre incomplète du droit européen, et le Conseil d'État doit encore s'y opposer formellement.

Si le Conseil d'État n'était pas suivi dans sa proposition de texte relative à l'article 16 du projet de loi, il y aurait lieu de reformuler la disposition figurant au 70^e tiret du paragraphe 2 afin d'en enlever le bout de phrase « le cas échéant en combinaison avec le paragraphe 4 ».

À l'endroit du paragraphe 2, 76^e tiret, les auteurs entendent incriminer « l'exploitant du secteur alimentaire qui met sur le marché des denrées alimentaires non conformes au règlement (UE) n°609/2013 en infraction avec l'article 4 du même règlement ».

Or, l'article 4 du règlement visé ne contient pas une obligation précise⁵, dont le non-respect pourrait être incriminé.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au libellé proposé.

Dans la mesure où les auteurs entendent suivre le Conseil d'État dans ses développements, le Conseil d'État suggère, sous réserve des oppositions formelles formulées ci-avant, de rédiger le libellé de l'article 16 de manière plus concise et précise. La proposition de texte ne reprend cependant pas les dispositions qui ont fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'État. L'article 16, que les auteurs devront compléter, le cas échéant, pourra dès lors se lire comme suit :

« **Art. 16.** Sanctions pénales

(1) Sera puni d'une amende de 150 à 2 000 euros, l'exploitant du secteur alimentaire qui agit en violation

- de l'article 8 du règlement CE n°258/97 ;
- des articles 16 et 19, paragraphe 2 du règlement CE n°178/2002 ;
- de l'article 5, alinéa 1^{er} du règlement CE n°2065/2003 ;
- des articles 3, 4, paragraphes 1^{er}, 2, 3, points a), c) à e), et 4 ; 5, paragraphes 1^{er}, 4, points b) et c), 6, paragraphes 1^{er}, 2 et 3 du règlement CE n°852/2004 ;
- des articles 3, paragraphes 1^{er} et 2, 4, paragraphes 1^{er}, point b), 2 et 3 ; 5, paragraphes 1^{er} et 3 ; 6, 7 du règlement CE n°853/2004 ;
- de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement CE n°854/2004 ;
- des articles 3, paragraphe 2, 4, paragraphes 3 à 6, 15, 16, paragraphes 1^{er} et 2 du règlement CE n°1935/2004 ;
- des articles 3 et 4 du règlement CE n°1924/2004 ;
- de l'article 7 du règlement CE n°1925/2006 ;
- des articles 11 et 12 du règlement CE n°1332/2008 ;
- des articles 12, 22, 23, paragraphes 1^{er} à 4, et 24 du règlement CE n°1333/2008 ;
- des articles 4, point b), 14, paragraphe 1^{er}, 15, paragraphes 1^{er} à 3, 16, paragraphes 2 à 6, et 17, paragraphes 1^{er} et 2 du règlement CE n°1334/2008 ;
- des articles 6, 7, paragraphes 1^{er}, 2 et 4, 8, paragraphes 6 à 8, 9, paragraphes 1^{er}, point a) à e), et h) à k), 2 à 4, 10, paragraphe 1^{er}, 12 à 14, 15, paragraphe 1^{er}, 36 à 38, 39, paragraphe 1^{er}, 40 à 43, et 44, paragraphe 1^{er} du règlement CE n°1169/2011 ;
- de l'article 10 du règlement (UE) n°609/2013.

(2) Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 2 001 à 50 000 euros ou d'une de ces peines seulement, l'exploitant du secteur alimentaire qui agit en violation

- de l'article 2, paragraphes 1^{er} et 3 du règlement CE n° 315/93 ;
- des articles 3 et 4 du règlement CE n°258/97 ;
- des articles 11, 12, 14, paragraphe 1^{er}, 17, paragraphe 1^{er}, 18, paragraphes 2 et 3, 19, paragraphes 1^{er}, 3, 4 ; 53 et 54 du règlement CE n°178/2002 ;
- des articles 4, paragraphes 1^{er} et 2, 5, paragraphes 1^{er} et 2, 6, 13, paragraphes 1^{er} à 3, du règlement CE n°2065/2003 ;
- de l'article 4, paragraphe 4 du règlement CE n°853/2004 ;
- des articles 18 à 21, 48 et 54 du règlement CE n°882/2004 ;
- des articles 18, paragraphe 1^{er}, 19 et 20 du règlement CE n°396/2005 ;

5 Règlement (UE) n°609/2013, Article 4 – Mise sur le marché :

1. Les denrées alimentaires visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, ne peuvent être mises sur le marché que si elles sont conformes au présent règlement. 2. Les denrées alimentaires visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, ne peuvent être mises sur le marché de détail que sous forme préemballée. 3. Les États membres ne peuvent restreindre ou interdire la mise sur le marché de denrées alimentaires conformes au présent règlement pour des motifs ayant trait à leur composition, à leur fabrication, à leur présentation ou à leur étiquetage.

- des articles 8 à 10, et 12 à 14 du règlement CE n°1924/2006 ;
- des articles 3, paragraphe 1^{er}, 4 à 6, et 8, paragraphe 2 du règlement CE n°1925/2006 ;
- des articles 4, 5, 7, 14, paragraphes 1^{er} à 3 du règlement CE n°1332/2008 ;
- des articles 4, paragraphes 1^{er} et 2, 5, 14 à 17, 26, paragraphes 1^{er} et 2 du règlement CE n°1333/2008 ;
- des articles 4, point a), 5, 6, paragraphes 1^{er} et 2, 7, paragraphes 1^{er} et 2, 10, et 19, paragraphes 1^{er} à 3 du règlement CE n°1334/2008 ;
- des articles 7, paragraphe 3, 8, paragraphes 2, 4 et 5, 9, paragraphes 1^{er}, points c), f), g), l), et 2 à 4, 39, paragraphe 1^{er}, points a) et c), et 44, paragraphe 1^{er}, point a) du règlement (UE) n°1169/2011 ;
- des articles 9, 11 et 15 du règlement (UE) n°609/2013 ;
- des articles 4, 6 et 25 du règlement (UE) n°2283/2015.

(3) Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 50 001 à 500 000 euros ou d'une de ces peines seulement, l'exploitant du secteur alimentaire qui agit en violation de l'article 14, paragraphes 1^{er} et 2, point a) du règlement (CE) n°178/2002. »

La commission décide de reprendre la proposition de texte du Conseil d'État.

Nouvel article 17 (ancien article 16 du projet de loi déposé)

L'article sous examen a trait aux mesures d'adaptations des annexes des règlements (CE) 852/2004, 853/2004 et 854/2004. Plus particulièrement, aux termes de cet article, des règlements grand-ducaux peuvent fixer des mesures à respecter pour permettre l'utilisation des méthodes « traditionnelles à toute étape de la production, de la transformation ou de la distribution des denrées alimentaires ... ».

Le Conseil d'État renvoie dans son premier avis du 11 juillet 2014 à ses observations à l'endroit de l'article 7 du projet de loi déposé.

La commission en prend acte.

Nouvel article 18 (ancien article 17 du projet de loi)

Le nouvel article 18 (ancien article 17 du projet de loi) a trait aux modifications de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels.

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 l'amendement gouvernemental n°13 l'on a supprimé les denrées et boissons alimentaires 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.

Cet amendement gouvernemental n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Nouvel article 19

Le nouvel article 19, introduit par l'amendement gouvernemental n°14, a trait à la modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État afin de conférer le grade 17 à la fonction du Commissaire du gouvernement à la qualité, à la fraude et à sécurité alimentaire.

Cet amendement gouvernemental n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 16 janvier 2018.

La commission en prend note.

Dans ses observations d'ordre légistique contenues dans l'avis complémentaire du 16 janvier 2018, le Conseil d'État signale que, sauf à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 3 du projet de loi sous examen, il y a lieu d'omettre la référence « la présente loi » dans le dispositif de la loi en projet, alors que la référence aux articles y cités est sous-entendue dans le projet de loi. Il n'y a dès lors pas lieu de préciser, par exemple, qu'il s'agit de l'« article ... de la présente loi ».

Lorsqu'il est fait référence aux textes européens, il y a lieu de mettre les sigles « UE » et « CE » entre parenthèses.

Il est indiqué d'écrire « paragraphe 1^{er} » en mettant les lettres « er » en exposant derrière le chiffre « 1 ».

Quant à la présentation des amendements, le Conseil d'État donne à considérer qu'il est peu approprié de remplacer une disposition en son intégralité lorsqu'il ne s'agit que d'un changement textuel mineur. Aussi est-il surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots ou passages de textes sont à remplacer ou à ajouter à travers un article ou un paragraphe, qu'il est indiqué de remplacer cet article ou ce paragraphe dans son ensemble.

Pour ce qui est de l'article 2 du projet de loi déposé, à l'endroit du point 14 de la liste, il y a lieu de mentionner correctement le règlement visé, à savoir :

« règlement (CE) n°258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires ».

Pour ce qui est de l'article 3 du projet de loi déposé, Il y a lieu de reformuler le libellé figurant au point f) du paragraphe 1^{er} comme suit :

« L'information des citoyens en application de l'article 10 du règlement (CE) n°178/2002 ».

À l'endroit de l'article 4, paragraphe 2 du projet de loi, il y a lieu de corriger le renvoi au règlement européen, alors que c'est manifestement l'article 3 du règlement (CE) n°1935/2004 qui est visé.

Tant à l'endroit des amendements gouvernementaux transmis au Conseil d'État en date du 16 mai 2017, que dans le document parlementaire n°6614⁴, il y a lieu de supprimer le bout de phrase figurant entre parenthèses à l'article 19, paragraphe 2.

La commission parlementaire décide de tenir compte de toutes les observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

*

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit :

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires

Art. 1^{er}. Champ d'application

(1) La présente loi s'applique à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

(2) Toute personne physique ou morale qui exerce une activité d'exploitant du secteur alimentaire, d'importateur, de producteur, de distributeur ou de vendeur de denrées alimentaires ou de matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires doit respecter les prescriptions de la présente loi.

(3) La présente loi s'applique à tous les lieux, locaux ou moyens de transports où sont produites, préparées, manipulées, transformées, stockées, entreposées, livrées ou vendues des denrées alimentaires et des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

(4) Elle ne s'applique ni à la production primaire de denrées alimentaires destinées à un usage domestique privé, ni à la préparation, la manipulation et l'entreposage domestique de denrées alimentaires ou de matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires à des fins de consommation domestique privée.

Art. 2. Les autorités compétentes

(1) Le ministre ayant la Santé dans ses attributions exerce les attributions de l'autorité compétente aux fins de l'application:

1. du règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n°178/2002»;
2. du règlement (CE) n°852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n° 852/2004»;
3. du règlement (CE) n°853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ci-après désigné par «règlement (CE) n° 853/2004»;
4. du règlement (CE) n°854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ci-après désigné par «règlement (CE) n°854/2004»;
5. du règlement (CE) n°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 ci-après désigné par «règlement (CE) n°882/2004»;
6. du règlement CEE n°315/93 du 8 février 1993 portant établissement des procédures communautaires relatives aux contaminants dans les denrées alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n°315/93»;
7. du règlement (CE) n°396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil ci-après désigné par «règlement (CE) n°396/2005»;
8. du règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n°1924/2006 et (CE) n°1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n°608/2004 de la Commission ci-après désigné par «règlement (UE) n°1169/2011»;
9. du règlement (CE) n°1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n°1924/2006»;
10. du règlement (CE) n°1333/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 sur les additifs alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n°1333/2008»;
11. du règlement (CE) n°1334/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif aux arômes et à certains ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires et modifiant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil, les règlements (CE) n° 2232/96 et (CE) n° 110/2008 et la directive 2000/13/CE ci-après désigné par «règlement (CE) n°1334/2008»;
12. du règlement (CE) n°1332/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 concernant les enzymes alimentaires et modifiant la directive 83/417/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil, la directive 2000/13/CE, la directive 2001/112/CE du Conseil et le règlement (CE) n° 258/97 ci-après désigné par «règlement (CE) n°1332/2008»;
13. du règlement (CE) n° 1331/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant une procédure d'autorisation uniforme pour les additifs, enzymes et arômes alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n°1331/2008»;

14. du règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatifs aux nouveaux aliments et nouveaux ingrédients alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n°258/97»;
15. du règlement (UE) n°609/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 concernant les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge, les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales et les substituts de la ration journalière totale pour contrôle du poids et abrogeant la directive 92/52/CEE du Conseil, les directives 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE et 2006/141/CE de la Commission, la directive 2009/39/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements (CE) n°41/2009 et (CE) n°953/2009 de la Commission ci-après désigné par «règlement (CE) n°609/2013»;
16. du règlement (CE) n°1925/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant l'adjonction de vitamines, de minéraux et de certaines autres substances aux denrées alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n°1925/2006»;
17. du règlement (CE) n°2065/2003 du Parlement européen et du Conseil du 10 novembre 2003 relatif aux arômes de fumée utilisés ou destinés à être utilisés dans ou sur les denrées alimentaires ci-après désigné par «règlement (CE) n°2065/2003»;
18. du règlement (CE) n°1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant les directives 80/590/CEE et 89/109/CEE ci-après désigné par «règlement (CE) n°1935/2004».

(2) Le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions 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) n°852/2004.

(3) Le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions exerce les attributions de l'autorité compétente pour les activités qui relèvent de la qualité et de la fraude en matière de denrées alimentaires.

Art. 3. Commissariat du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

(1) Il est créé un commissariat du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire ci-après dénommé «le commissariat».

Le commissariat est chargé des missions suivantes:

- a) l'organisation et la coordination, en étroite collaboration avec les administrations et les agents énumérés à l'article 11 paragraphe 1^{er}, des missions de surveillance et de contrôle des denrées alimentaires;
- b) d'harmoniser les procédures de contrôles des établissements du secteur alimentaire effectués par les agents visés à l'article 11 paragraphe 1^{er};
- c) l'élaboration, l'intégration, la gestion, ainsi que la mise à jour du plan de contrôle pluriannuel intégré suivant les dispositions des articles 41 à 44 du règlement (CE) n° 882/2004;
- d) l'exercice des fonctions de point de contact pour le Luxembourg du système d'alerte rapide des aliments pour animaux et des denrées alimentaires créées en vertu de l'article 50 du règlement (CE) n° 178/2002, incluant la gestion dudit système;
- e) l'élaboration, la gestion et la mise à jour du plan de gestion de crise prévue à l'article 13 du règlement (CE) n° 882/2004;
- f) l'information des citoyens en application de l'article 10 du règlement (CE) n° 178/2002;
- g) la coordination de la formation continue des agents chargés de procéder aux contrôles officiels en application de l'article 6 du règlement (CE) n° 882/2004;
- h) la gestion et/ou l'évaluation des audits réalisés en vertu de l'article 4 du règlement (CE) n° 882/2004 et la proposition des mesures qui en découlent visées à l'article 2 du même règlement;
- i) la coordination des registres dans lesquels les établissements du secteur alimentaire doivent être enregistrés ou agréés conformément aux articles 6 et 7;
- j) l'émission d'avis sur toutes les questions scientifiques et techniques ayant trait à la qualité, à la fraude et à sécurité alimentaire qui lui sont soumises par les ministres ayant respectivement la Santé et la Protection des consommateurs dans leurs attributions ;

- k) l'étude et la proposition de sa propre initiative de toute mesure ou amélioration en matière de qualité, de fraude et de sécurité alimentaire qu'il jugera utile;
- l) l'exercice des fonctions de coordination des réunions qui concernent le contrôle officiel en matière de législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires ainsi que des dispositions concernant la santé animale et le bien-être des animaux, organisées au niveau des institutions de l'Union européenne;
- m) l'exercice des fonctions de point de contact avec la Commission européenne conformément à la décision (CE) de la Commission du 21 mai 2007 établissant des lignes directrices pour aider les États membres à élaborer le plan de contrôle national pluriannuel intégré unique prévu par le règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil;

(2) Le commissariat est dirigé par un commissaire du Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire ci-après dénommé «le commissaire».

Le commissaire est nommé par le Gouvernement en Conseil et ce sur proposition commune du ministre ayant la Santé dans ses attributions et du ministre ayant la Protection des Consommateurs dans ses attributions.

Le commissaire peut charger les agents énumérés à l'article 11, paragraphe 1^{er} d'exécuter des contrôles en matière de denrées alimentaires selon ses instructions.

(3) Le personnel du commissariat est composé de fonctionnaires et employés de l'État. Ces personnes peuvent être détachées de l'administration gouvernementale. Les frais de fonctionnement du commissariat sont à charges du budget de l'État.

Art. 4. Denrées alimentaires dangereuses et matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires dangereuses.

(1) Afin de déterminer la dangerosité, le caractère préjudiciable à la consommation ou impropre d'une denrée alimentaire et pour autant que des critères et modalités d'évaluation ne sont pas suffisamment précisés par des règlements européens, un règlement grand-ducal peut préciser des critères relatifs à des substances d'origine interne ou externe de nature physique, biochimique ou chimique, à des organismes microbiologiques ainsi qu'à des paramètres d'hygiène permettant de considérer une denrée alimentaire comme impropre ou dangereuse pour la santé humaine.

(2) Afin de déterminer la dangerosité, le caractère préjudiciable à la consommation ou impropre des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires dangereuses conformément à l'article 3 du règlement (CE) n°1935/2004 et pour autant que des critères et modalités d'évaluation ne sont pas suffisamment précisés par des règlements européens, un règlement grand-ducal peut préciser des critères relatifs à des substances d'origine interne ou externe de nature physique, biochimique ou chimique, à des organismes microbiologiques ainsi qu'à des paramètres d'hygiène permettant de considérer des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires comme impropre ou dangereuse pour la santé humaine.

Art. 5. L'obligation de notification

Tout exploitant du secteur alimentaire qui engage une 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 conformément à l'article 19 du règlement (CE) n° 178/2002 en informe immédiatement le commissariat qui transmet cette information aux autorités compétentes visées à l'article 2 ainsi qu'aux administrations chargées de surveiller l'exécution de ces opérations de retrait ou de rappel.

Art. 6. Enregistrement

(1) Conformément aux articles 6, paragraphe 2 du règlement (CE) n°852/2004 et 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n°853/2004, tout exploitant du secteur alimentaire notifie au commissariat, aux fins d'enregistrement, chacun des établissements dont il a la responsabilité et qui mettent en œuvre l'une des étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires. A 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.

(2) Un règlement grand-ducal précise les procédures ainsi que les modalités d'enregistrement des établissements visées au paragraphe 1^{er} du présente article.

Art. 7. Agrément

(1) Avant de pouvoir exercer son activité, l'établissement du secteur alimentaire visé à l'article 4, paragraphe 3 du règlement (CE) n° 852/2004 est agréé par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, l'avis de l'Administration des services vétérinaires ayant été demandé.

(2) Les activités et personnes visées à l'article 1^{er}, paragraphe 3, points c) d) et e) du règlement (CE) n°853/2004 sont soumises à des conditions d'hygiène, de prescriptions techniques quant aux locaux et installations des établissements et, le cas échéant, de formation des personnes procédant à l'abattage des animaux, qui sont déterminées dans un règlement grand-ducal. Cette formation a trait à la législation nationale et européenne applicable en la matière, aux procédures d'hygiène, aux procédures et techniques d'abattage, de découpe et aux modalités de production.

(3) Un règlement grand-ducal fixe les conditions sanitaires et d'hygiène applicables à la commercialisation de laits crus ou de crème crue destinés à la consommation humaine ou à l'utilisation de lait crus dans la fabrication de fromages et de produits laitiers conformément au paragraphe 8, de l'article 10 du règlement (CE) n°853/2004.

Art. 8. Contrôle à l'importation de denrées alimentaires et de matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires en provenance d'un pays tiers

(1) Les denrées alimentaires ou matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires en provenance d'un pays tiers sont présentés à l'importation aux points de contrôle désignés par le commissariat.

(2) A cet effet, une notification préalable de ces denrées alimentaires ou matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires est effectuée par l'importateur auprès du commissariat.

(3) Les modalités de notification et de contrôles des denrées alimentaires ou matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires importés sur le territoire luxembourgeois depuis un pays tiers peuvent être précisées par un règlement grand-ducal.

Art. 9. Agents compétents pour constater et rechercher des infractions

(1) Les infractions aux règlements européens mentionnés à l'article 2, à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont constatées par les fonctionnaires et agents désignés par l'autorité compétente selon l'article 2, de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, par les ingénieurs, les inspecteurs de sécurité alimentaire ainsi que les agents sanitaires de la Direction de la Santé, le directeur et les fonctionnaires de la carrière du médecin vétérinaire de l'Administration des services vétérinaires, le directeur et les fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur de l'Administration des services techniques de l'Agriculture.

(2) Les fonctionnaires et agents visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle particulière portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que les dispositions pénales de la présente loi.

Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par un règlement grand-ducal.

(3) Dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi, les fonctionnaires et agents désignés au paragraphe 1^{er} ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile, siégeant en matière civile, le serment suivant: «Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité».

L'article 458 du Code Pénal leur est applicable.

Art. 10. Modalités de contrôle

(1) Les membres de la Police grand-ducale et les agents visés à l'article 9 ont accès aux locaux, installations, sites et moyens de transport assujettis à la présente loi et aux règlements à prendre en vue de son application.

Ils peuvent pénétrer sans notification préalable pendant le jour, les heures d'activité et même pendant la nuit lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi ou à ses règlements d'exécution dans les locaux, installations, sites et moyens de transport visés ci-dessus.

Ils signalent leur présence à l'exploitant du secteur alimentaire, à son représentant ou au responsable du local, de l'installation, du site, du moyen de transport ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite.

(2) Toutefois, et sans préjudice de l'article 33, paragraphe 1^{er} du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la Police grand-ducale ou agents au sens de l'article 9, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.

Art. 11. Contrôles officiels

(1) Les agents de la division de la sécurité alimentaire de la Direction de la Santé, les agents de la division de la santé publique et de la division du contrôle à l'importation de l'Administration des services vétérinaires ainsi que les agents à partir du grade de brigadier principal de l'Administration des douanes et accises veillent à l'observation par les exploitants du secteur alimentaire de la conformité des denrées alimentaires aux dispositions des règlements européens visés à l'article 2 ainsi qu'aux dispositions de la présente loi et de ses règlements d'exécution.

Ces agents sont désignés par l'autorité compétente prévue à l'article 2.

(2) Dans l'exécution de leur mission de surveillance et de contrôle, les agents mentionnés au paragraphe 1^{er} procèdent à des contrôles officiels dans les locaux, installations, sites et moyens de transport assujettis à la présente loi et aux règlements à prendre en vue de son application, auxquels ils ont un libre accès. Ils signalent leur présence à l'exploitant du secteur alimentaire ou à son représentant. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite et assiste les agents en vue du bon déroulement du contrôle.

En ce qui concerne les locaux destinés à l'habitation, leur visite est conditionnée à l'accord explicite du président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation.

Les agents visés au paragraphe 1^{er} sont habilités à exercer les prérogatives prévues à l'article 12 paragraphe 1^{er} points a) à e). Les contrôles officiels sont matérialisés dans un rapport d'inspection établi par ces agents qui contient une évaluation globale du niveau de conformité atteint par l'établissement du secteur alimentaire contrôlé. Une copie de ce rapport est transmise à l'exploitant du secteur alimentaire concerné.

Les agents mentionnés au paragraphe 1^{er} ont le droit de requérir directement au concours de la force publique pour l'exécution de leur mission.

(3) Les résultats des contrôles officiels sont regroupés par le commissariat en trois niveaux d'hygiène qui sont établies comme suit:

- a) «Bon niveau d'hygiène» pour les établissements ne présentant pas de non-conformité ou présentant uniquement des non-conformités mineures;
- b) «Niveau d'hygiène acceptable» pour les établissements ne relevant pas de la catégorie définie sous a) et ne présentant pas de non-conformité impliquant la mise en œuvre d'une mise en demeure par les agents qui procèdent au contrôle;
- c) «Niveau d'hygiène à améliorer ; mesures correctives requises» pour les établissements mis en demeure de procéder à des mesures correctives.

Un règlement grand-ducal précise les données des établissements du secteur alimentaire détermine les logos représentant les trois niveaux d'hygiène qui sont rendus publics, la durée ainsi que les modalités de la publication des résultats de contrôle publiés sur le site internet du commissariat.

(4) Les résultats des contrôles officiels mis en œuvre conformément au paragraphe 2 du présent article sont rendus publics par une publication sur le site internet du commissariat depuis la date du dernier contrôle ainsi que, pour tous les lieux ouverts au public, par une publication visible au public.

Art. 12. Prérogatives de contrôle

(1) Les membres de la Police grand-ducale et les agents mentionnés à l'article 9 sont habilités:

- a) à demander communication et recevoir toutes les informations relatives à des denrées alimentaires des animaux producteurs de denrées alimentaires et des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires;
- b) à demander communication et recevoir tous les livres, registres, fichiers et tous les documents papiers ou électroniques relatifs à des denrées alimentaires et des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et à en prendre copie, les pièces rédigées dans une langue autre que le luxembourgeois, le français, l'allemand ou l'anglais devant être accompagnées d'une traduction dans une de ces langues;
- c) à photographier ou faire photographier des denrées alimentaires et des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, des installations, locaux et moyens de transports soumis à la présente loi;
- d) à effectuer ou faire effectuer des mesurages de nature technique et scientifique afin d'en vérifier la conformité des installations, locaux et moyens de transport;
- e) à prélever ou à faire prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons des denrées alimentaires et des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, les échantillons étant pris contre délivrance d'un accusé de réception. Une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est mise à disposition du fabricant, du producteur, de l'importateur, du distributeur, du destinataire, de l'exploitant du secteur alimentaire et des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires ou de son représentant à moins que celui-ci n'y renonce expressément. Le propriétaire ou détenteur des échantillons prélevés sera indemnisé au prix courant de la valeur de ces échantillons;
- f) à saisir et au besoin mettre sous séquestre des denrées alimentaires et matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires ainsi que tous les registres, écritures ou documents les concernant;
- g) le cas échéant, à appliquer, s'ils en sont requis par l'autorité compétente, les décisions prises en vertu de l'article 14 de la présente loi.

(2) Toute personne est tenue, à la réquisition des agents mentionnés à l'article 9 ou des membres de la Police grand-ducale, de ne pas empêcher les opérations auxquelles ceux-ci procèdent en vertu de la présente loi.

Art. 13. Mesures d'urgence

(1) Les fonctionnaires et agents de la carrière de l'ingénieur de la Direction de la Santé, le directeur et les fonctionnaires de la carrière du médecin-vétérinaire de l'Administration des services vétérinaires, le directeur et les fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur de l'Administration des services techniques de l'Agriculture sont autorisés à ordonner des mesures d'urgence à des fins de régularisation et de cessation des violations des règlements européens, de la présente loi et de ses règlements d'exécution.

(2) Ils ont alors le droit:

- d'ordonner que soient apportées dans un délai approprié fixé par eux les modifications nécessaires pour assurer le respect des dispositions des règlements européens visés à l'article 2 et à ses règlements d'exécution;
- d'ordonner que des mesures immédiatement exécutoires soient prises dans le cas d'un danger imminent et grave pour la santé des consommateurs.

Les mesures d'urgence, exécutoires par provision, stipulées au 2^{ème} tiret de l'alinéa précédent, ont une durée de validité limitée à 48 heures et peuvent être prorogées pour une durée de 30 jours uniquement sur décision de l'autorité compétente prévue à l'article 2.

(3) Dès qu'il a été constaté qu'il a été mis fin aux non-conformités ayant fait l'objet des mesures prévues au paragraphe 2, ces dernières sont levées.

Art. 14. Mesures administratives dans le cadre de la surveillance du marché

(1) L'autorité compétente selon l'article 2 prend les mesures prévues à l'article 19, paragraphes 1^{er} et 2, ainsi qu'aux articles 20, 21 et à l'article 54, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 882/2004.

(2) Il peut également impartir à l'exploitant du secteur alimentaire, à l'importateur, au producteur, au distributeur ou au vendeur de denrées alimentaires un délai de mise en conformité avant de prendre l'une des mesures prévues au paragraphe 1^{er}.

(3) Dès qu'il a été constaté qu'il a été mis fin aux non-conformités ayant fait l'objet des mesures prévues au paragraphe 2, ces dernières sont levées.

(4) Un recours en réformation devant le tribunal administratif est ouvert contre les mesures prises en vertu du paragraphe 1^{er}.

Art. 15. Taxes

Les opérations de contrôle, effectuées par les agents visés à l'article 11 dans le cadre de l'exécution des missions visées par les règlements européens mentionnés à l'article 2 et devenues nécessaires à la suite d'un premier contrôle ayant révélé des manquements aux dispositions européennes, légales ou réglementaires peuvent donner lieu à la perception de taxes dont aucune ne peut dépasser le montant de 10.000 euros.

Les taxes sont appliquées par les autorités compétentes visées à l'article 2 et recouvrées par l'Administration de l'enregistrement et des domaines comme en matière d'enregistrement. Les opérations de contrôle à soumettre à taxe sont déterminées par règlement grand-ducal qui en fixe également le taux en tenant compte du coût et de la complexité de ces opérations de contrôle.

Art. 16. Sanctions pénales

(1) Sera puni d'une amende de 150 à 2.000 euros, l'exploitant du secteur alimentaire qui agit en violation

- de l'article 8 du règlement (CE) n° 258/97;
- des articles 16 et 19, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 178/2002;
- de l'article 5, alinéa 1^{er} du règlement (CE) n°2065/2003;
- des articles 3, 4, paragraphes 1^{er}, 2, 3, points a), c) à e), et 4 ; 5, paragraphes 1^{er}, 4, points b) et c), 6, paragraphes 1^{er}, 2 et 3 du règlement (CE) n° 852/2004;
- des articles 3, paragraphes 1^{er} et 2, 4, paragraphes 1^{er}, point b), 2 et 3 ; 5, paragraphes 1^{er} et 3 ; 6, 7 du règlement (CE) n° 853/2004;
- de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 854/2004;
- des articles 3, paragraphe 2, 4, paragraphes 3 à 6, 15, 16, paragraphes 1^{er} et 2 du règlement CE n° 1935/2004;
- des articles 3 et 4 du règlement (CE) n° 1924/2004 ;
- de l'article 7 du règlement (CE) n° 1925/2006;
- des articles 11 et 12 du règlement (CE) n°1332/2008;
- des articles 12, 22, 23, paragraphes 1^{er} à 4, et 24 du règlement (CE) n° 1333/2008;
- des articles 4, point b), 14, paragraphe 1^{er}, 15, paragraphes 1^{er} à 3, 16, paragraphes 2 à 6, et 17, paragraphes 1^{er} et 2 du règlement (CE) n° 1334/2008;
- des articles 6, 7, paragraphes 1^{er}, 2 et 4, 8, paragraphes 6 à 8, 9, paragraphes 1^{er}, point a) à e), et h) à k), 2 à 4, 10, paragraphe 1^{er}, 12 à 14, 15, paragraphe 1^{er}, 36 à 38, 39, paragraphe 1^{er}, 40 à 43, et 44, paragraphe 1^{er} du règlement (CE) n°1169/2011;
- de l'article 10 du règlement (UE) n° 609/2013.

(2) Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 2.001 à 50.000 euros ou d'une de ces peines seulement, l'exploitant du secteur alimentaire qui agit en violation

- de l'article 2, paragraphes 1^{er} et 3 du règlement (CE) n° 315/93;
- des articles 3 et 4 du règlement (CE) n° 258/97;
- des articles 11, 12, 14, paragraphe 1^{er}, 17, paragraphe 1^{er}, 18, paragraphes 2 et 3, 19, paragraphes 1^{er}, 3, 4 ; 53 et 54 du règlement (CE) n° 178/2002;
- des articles 4, paragraphes 1^{er} et 2, 5, paragraphes 1^{er} et 2, 6, 13, paragraphes 1^{er} à 3, du règlement (CE) n° 2065/2003;
- de l'article 4, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 853/2004;
- des articles 18 à 21, 48 et 54 du règlement (CE) n°882/2004;
- des articles 18, paragraphe 1^{er}, 19 et 20 du règlement (CE) n° 396/2005;
- des articles 8 à 10, et 12 à 14 du règlement (CE) n°1924/2006;
- des articles 3, paragraphe 1^{er}, 4 à 6, et 8, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1925/2006 ;
- des articles 4, 5, 7, 14, paragraphes 1^{er} à 3 du règlement (CE) n° 1332/2008;
- des articles 4, paragraphes 1^{er} et 2, 5, 14 à 17, 26, paragraphes 1^{er} et 2 du règlement (CE) n° 1333/2008;
- des articles 4, point a), 5, 6, paragraphes 1^{er} et 2, 7, paragraphes 1^{er} et 2, 10, et 19, paragraphes 1^{er} à 3 du règlement (CE) n° 1334/2008;
- des articles 7, paragraphe 3, 8, paragraphes 2, 4 et 5, 9, paragraphes 1^{er}, points c), f), g), l), et 2 à 4, 39, paragraphe 1^{er}, points a) et c), et 44, paragraphe 1^{er}, point a) du règlement (UE) n° 1169/2011;
- des articles 9, 11 et 15 du règlement (UE) n° 609/2013;
- des articles 4, 6 et 25 du règlement (UE) n° 2283/2015.

(3) Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 50.001 à 500.000 euros ou d'une de ces peines seulement, l'exploitant du secteur alimentaire qui agit en violation de l'article 14, paragraphes 1^{er}, et 2, point a) du règlement (CE) n° 178/2002.

Art. 17. Mesures d'adaptations des annexes des règlements (CE) 852/2004, 853/2004 et 854/2004

Des règlements grand-ducaux peuvent fixer des mesures à respecter pour permettre l'utilisation des méthodes traditionnelles à toute étape de la production, de la transformation ou de la distribution des denrées alimentaires ainsi que des mesures pour répondre aux besoins des établissements du secteur alimentaire situés dans des régions soumises à des contraintes géographiques particulières de même que des mesures s'appliquant uniquement à la construction, à la configuration et à l'équipement des établissements du secteur alimentaire en adaptant:

- a) les dispositions de l'annexe II du règlement (CE) n°852/2004 conformément à l'article 13, paragraphe 3, du même règlement;
- b) les dispositions de l'annexe III du règlement (CE) n°853/2004 conformément à l'article 10 du même règlement;
- c) les dispositions de l'annexe I du règlement (CE) n°854/2004 conformément à l'article 17, paragraphe 3, du même règlement.

Art. 18. Modification de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels

La loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels est modifiée comme suit:

1. L'article 1^{er} est remplacé par le texte suivant: «Dans l'intérêt de la santé publique sont soumis à la surveillance des autorités, d'après les dispositions de la présente loi, la fabrication, la préparation, la transformation, le commerce et la distribution des objets de consommation et d'habillement; des produits cosmétiques et articles de toilette; des objets et produits usuels employés dans le ménage, tels que jouets, tapis, meubles, tapisseries, ustensiles, couleurs, essences et autres substances liquides ou solides.
2. A la fin de l'article 2, alinéa 2, point 1, les termes «et des denrées alimentaires» sont à ajouter;
3. A l'article 4 alinéa 1, les termes «les denrées et boissons alimentaires» sont supprimés;
4. A l'article 11, le point 1 l'article 11 est supprimé;

5. A l'article 11, point 3, les termes «denrées et boissons» sont supprimés;
6. L'article 14 est supprimé.

Art. 19. Modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

La loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État est modifiée comme suit:

- (1) A l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 7, à la fin du point 10., les termes «commissaire de Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire » sont intercalés entre les termes «de commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire» et ceux de «classées au grade 17»;
- (2) A l'annexe A, au tableau «Classification des fonctions », dans la rubrique «Sous-groupe à attributions particulières» de la catégorie A, sous-groupe de traitement A1, la fonction de «commissaire de Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire» est classée dans la colonne de droite correspondant au grade 17.

Luxembourg, le 19 juin 2018

La Présidente-Rapportrice,
Cécile HEMMEN

