

N° 7273²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(13.7.2018)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis fixe le cadre juridique des contrôles officiels des produits agricoles conformément à la législation alimentaire européenne. Il est complémentaire au projet de loi 6614 qui traite des contrôles officiels relatifs aux denrées alimentaires en général, à l'exception des produits agricoles primaires.

La Chambre des Métiers salue la mise en place d'un cadre juridique clair qui permet en même temps de mettre en évidence la qualité et l'exemplarité des entreprises artisanales luxembourgeoises et en même temps reconforter la confiance du consommateur en matière de sécurité alimentaire.

Elle réitère cependant son mécontentement quant au fait que le projet sous avis n'ait toujours pas saisi l'occasion de procéder à une harmonisation du système et de mettre en place une instance maîtresse chargée des contrôles et relevant d'une seule autorité. Au contraire, ce projet souligne que le secteur agricole souhaite se détacher des autres acteurs de la filière alimentaire en traitant à part le sujet de la sécurité et de l'hygiène.

La Chambre des Métiers est d'avis que seules la standardisation harmonisée des contrôles et leur transparence seront les garants du succès du système.

*

Par sa lettre du 20 mars 2018, Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le présent projet de loi entend fixer les dispositions quant à la mise en oeuvre nationale des règles européennes concernant les contrôles officiels à effectuer par les Etats membres en matière de sécurité sanitaire et de qualité de produits agricoles, tels que visés par les règlements (UE) 2017/625 et (UE) 1306/2013. Les dispositions sont applicables aux produits destinés à l'alimentation humaine, suivants :

- Les produits agricoles primaires non-transformés (selon l'Annexe I du Traité sur le fonctionnement de Union Européenne).
- Les produits transformés issus de l'agriculture biologique et/ou portant une appellation d'origine protégée, une indication géographique protégée ou une spécialité traditionnelle garantie.
- Les boissons spiritueuses.
- Les produits de la chasse et de la pêche.
- Les produits sauvages venant de la cueillette.

Le projet de loi attribue les compétences en matière de contrôles officiels, définit les administrations en charge des contrôles et détermine les pouvoirs et prérogatives de leurs agents pendant les contrôles. Des mesures administratives d'urgence sont introduites permettant des actions immédiates en cas de non-conformité de produits agricoles.

Finalement, le projet de loi sous avis prévoit des sanctions pénales, classées en contraventions et délits suivant la gravité des infractions afin d'être proportionnées et dissuasives. Le concept de « fraude alimentaire » est défini pour la première fois dans ce projet de loi, en mettant en place des sanctions draconiennes afin de lutter contre la tromperie.

Ce projet de loi, qui se limite aux produits cités en amont et qui couvre une série de règlements européens, est à considérer comme complémentaire par rapport au projet de loi 6614, relatif à l'instauration d'un système de contrôles et de sanctions pour les denrées alimentaires. Ce dernier s'applique aux denrées alimentaires en général, à l'exclusion des produits primaires agricoles.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers est d'avis qu'un niveau élevé de la sécurité alimentaire est une nécessité absolue dans l'intérêt des consommateurs et des entreprises. Elle est satisfaite quant à l'avancement des dossiers, en rappelant néanmoins que le premier projet de loi 6614 au sujet des contrôles officiels des denrées alimentaires a été déposé en 2013 (!) et se trouve toujours dans la procédure législative.

La sécurité alimentaire est d'une importance majeure pour les entreprises artisanales, qui durant les dernières années, ont fait des efforts et des investissements considérables à la fois dans leurs infrastructures et dans la formation. Un système de contrôle clair et efficace à tous les niveaux de la chaîne alimentaire améliorera la qualité des produits et en conséquence l'image de marque du secteur agro-alimentaire luxembourgeois. Il en découlera une augmentation de la satisfaction et de la confiance du consommateur.

Néanmoins, la Chambre des Métiers réitère son regret qu'il ne soit pas procédé à une consolidation complète du système de contrôle des denrées alimentaires, en instaurant un seul organisme pour tout ce qui a trait à la sécurité alimentaire. Certes, un premier pas dans cette direction a été entamé avec la volonté de mettre en place un Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire en charge de l'organisation, de la coordination et de l'harmonisation des contrôles officiels. Il aurait cependant été préférable aux yeux de la Chambre des Métiers d'intégrer le présent projet au projet de loi 6614 cité ci-avant, d'autant plus que la notion de « fraude alimentaire » et les sanctions y afférentes sont introduites uniquement dans le présent projet de loi. La mise en place d'un texte unique, regroupant les multiples dispositions nationales et européennes, ainsi que la création d'une instance de contrôle unique relevant d'une seule autorité, auraient été des meilleurs garants pour l'efficacité du système.

1.1. Les contrôles officiels

En examinant le chapitre ayant trait aux contrôles officiels des produits agricoles, la Chambre des Métiers se doit de constater que le Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire n'y est même pas évoqué ; tandis qu'au niveau du projet de loi 6614, sa fonction est clairement mise en évidence, surtout afin de coordonner les administrations compétentes et de harmoniser les procédures de contrôle. Aux yeux de la Chambre des Métiers, il serait préférable que les contrôles des produits agricoles soient également organisés par le Commissaire au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire moyennant des checklists standardisées et transparentes. A titre d'exemple, les contrôles relatifs à la sécurité au travail sont aussi effectués par une administration unique, en l'occurrence l'ITM.

Au mieux, les contrôles officiels de tous les produits alimentaires artisanaux seraient à exécuter par une seule instance sous tutelle du Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire, d'autant plus que, suite à la réforme du brevet de maîtrise de l'alimentation, des nouveaux établissements seront créés, proposant toute une gamme de produits issus des différents métiers de l'alimentation artisanale. La Chambre des Métiers estime qu'il est déraisonnable et contraire aux principes de la simplification administrative qu'un établissement soit soumis au contrôle de services différents sous tutelle de ministères distincts, peu importe qu'il s'agisse de contrôler divers produits alimentaires.

La Chambre des Métiers revendique par ailleurs que les contrôles officiels soient organisés à une fréquence bien définie pour la totalité des établissements sis sur le territoire luxembourgeois, afin de traiter toutes les entreprises à armes égales.

1.2. Les résultats des contrôles officiels et leur publication

La Chambre des Métiers doit constater que le présent projet de loi ne prévoit pas la notification des résultats des contrôles officiels ni leur publication; contrairement aux dispositions du projet de loi 6614 qui prévoient la publication obligatoire des résultats sur le site internet du Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire.

La Chambre des Métiers exige à ce que toutes les filières du secteur alimentaire soient traitées de la même façon, et que les mêmes règles comptent pour chacun. Elle propose que le présent projet de loi s'aligne au projet de loi 6614 en matière de publication des résultats, dans les conditions suivantes :

- Annonce au préalable des contrôles officiels : cette annonce, même à court terme, permettrait aux entreprises, soucieuses de répondre correctement aux exigences en matière de sécurité alimentaire, d'organiser la présence d'un responsable et de vérifier les documents nécessaires au contrôle.
- Contrôle de tous les établissements sur le territoire luxembourgeois.
- Possibilité pour les entreprises de redresser d'éventuelles non-conformités endéans un délai raisonnable avant un deuxième contrôle et publication définitive des résultats.

1.3. Les taxes

Le paiement de redevances sous forme de taxes pour les contrôles officiels des produits agricoles est prévu par le projet de loi qui renvoi vers un règlement grand-ducal pour les modalités d'application de ces taxes.

La Chambre des Métiers regrette de ne pas être mis en mesure d'analyser ce règlement grand-ducal. En tout état de cause, elle revendique un alignement au projet de loi 6614, qui prévoit la gratuité d'un premier contrôle officiel et en conséquence, la perception de taxes seulement en cas d'un deuxième contrôle rendu nécessaire suite au constat de non conformités lors du premier contrôle.

La Chambre des Métiers réitère sa proposition faite dans le cadre du projet de loi 6614, de limiter le montant des taxes aux frais réellement engagés et de prévoir une grille tarifaire sur base du nombre d'heures forfaitaires allouées au second contrôle.

*

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

2.1. Art. 2 (5)

L'article 2 point 5 définit les autorités compétentes en matière des contrôles officiels des produits agricoles, et il attribue cette compétence entre autres au Service de l'Economie rurale. La Chambre des Métiers éprouve des difficultés de réconcilier le Service de l'Économie rurale et les contrôles de qualité et d'hygiène, étant donné que selon la loi modifiée du 25 février 1980, les activités de ce service consistent principalement à mener des enquêtes, des études et des analyses économiques et sociales, ou encore à établir des rapports annuels économiques.

2.2. Art 5 (2)

En complément des commentaires avancés au point 1.1 du présent avis, la Chambre des Métiers propose de rajouter explicitement le sujet de l'harmonisation et de la coordination des contrôles officiels par le Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire tout en tenant compte des remarques émises en amont.

2.3. Art. 8

Cet article prévoit l'enregistrement obligatoire des entreprises du secteur alimentaire et sous leur responsabilité, auprès du Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire afin de garantir une réactivité efficace en cas d'alerte rapide.

Pour des raisons de simplification administrative, La Chambre des Métiers propose que les entreprises enregistrent leurs établissements et succursales auprès d'une seule administration, de préférence au moment de leur création. Cette base de données devrait être commune à toutes les administrations étatiques, ce qui permettrait d'accélérer toutes les démarches administratives.

La Chambre des Métiers propose finalement de s'aligner au projet de loi 6614 et de préciser les modalités d'enregistrement dans un règlement grand-ducal.

2.4. Art. 12 (1)

Cet article détermine les mesures d'urgence que les administrations peuvent ordonner en cas de découverte de produits non-conformes qui sont soit, produits sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg [paragraphe (1)], soit, importés [paragraphe (2) et (3)].

Afin de disposer d'un même éventail de mesures face à des produits agricoles nationaux non-conformes que face à des produits agricoles importés non-conformes, la Chambre des Métiers propose de rajouter au paragraphe (1) un nouveau sous-point 2, qui figure également comme sous-point 2 au paragraphes (2) et (3) et qui se lira comme suit : « **limiter ou interdire la mise sur le marché et la circulation des produits agricoles non-conformes.** ».

2.5. Art. 16

L'article 16 prévoit la possibilité de sanctionner certaines infractions mineures par des avertissements taxés et renvoie vers un règlement grand-ducal qui déterminera un catalogue groupant les contraventions suivant le montant des avertissements taxés à percevoir.

La Chambre des Métiers ne peut approuver cette démarche qu'à la condition que des critères de distinction précis soient apportés au fait de savoir si des faits fautifs entraînent soit, le paiement un avertissement taxé (de 50 à 250 euros), soit le paiement d'une amende contraventionnelle de 150 à 2.000 euros. Dans la version actuelle du projet de loi, les mêmes faits sont indistinctement susceptibles d'être sanctionnés par le paiement d'une amende contraventionnelle (art. 15 al 1^{er}) ou selon l'appréciation des contrôleurs de se solder par de simples avertissements taxés.

*

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

Luxembourg, le 13 juillet 2018

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS