

## N° 4792

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

**PROPOSITION DE LOI****portant création de l'Agence luxembourgeoise de  
sécurité alimentaire (ALSA)**

\* \* \*

*(Dépôt, M. Ben Fayot: le 2.5.2001)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	5
3) Commentaire des articles .....	6

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

Dans le *Rapport sur le système de contrôle alimentaire du Grand-Duché de Luxembourg* publié par les ministères de l'agriculture et de la santé en juin 2000, il est dit: „*Au Luxembourg, le système de sécurité alimentaire est un conglomérat de multiples institutions dépendant de plusieurs ministères. Ainsi, chaque institution dispose de multiples attributions avec entre autres celle de la sécurité alimentaire.*“

Et d'ajouter: „*Contrairement à d'autres pays européens, le Grand-Duché de Luxembourg ne dispose pas d'agence de sécurité alimentaire. Ainsi, chaque administration assume ses missions alors qu'il n'y a pas d'institution chargée de la coordination entre ces différents acteurs.*“ (p.6)

Lors de l'audition à la Chambre des Députés sur le système de contrôle alimentaire au Luxembourg, le 8 mars 2001, organisée par la Commission de l'agriculture et la Commission de la santé, la situation résumée dans ce rapport officiel a été précisée et illustrée avec force détails. Au fil des exposés il est apparu aussi que le système présente de nombreux défauts. Ainsi ont été relevés:

- le manque de personnel, de locaux et d'installations scientifiques pour l'analyse et le contrôle des risques alimentaires
- l'exigence de l'accréditation des laboratoires existants, rendue difficile par la faiblesse des moyens
- la nécessité, due aussi à la faiblesse des moyens, de se limiter dans les analyses
- le manque de coordination entre les différents services et la difficulté de faire appliquer de façon exhaustive les multiples règlements et directives imposés par la législation européenne.

Il est apparu aussi que pour répondre aux nouvelles exigences plus draconiennes que jamais en matière de contrôle imposées par la Commission européenne pour regagner la confiance des consommateurs, aucune réflexion ni action d'ensemble n'ont été engagées à ce jour au niveau gouvernemental au sujet de l'agencement général des structures administratives engagées dans le contrôle alimentaire. Certes, il faut saluer à sa juste valeur l'initiative du Gouvernement d'avoir limité à deux ministères (au lieu de quatre, précédemment) les responsabilités du contrôle alimentaire, à savoir le ministère de la santé et celui de l'agriculture, et à les coiffer d'une cellule de coordination.

Mais dans le rapport déjà cité, le Gouvernement semble vouloir se satisfaire d'engager du personnel supplémentaire pour répondre aux défis que contient le Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire (COM (1999) 719 final) du 12 janvier 2000 alors qu'il reconnaît „*que le système de sécurité*

*alimentaire va subir à l'échelle communautaire de profonds remaniements dans un proche avenir*“ et que les autorités nationales devront faire des efforts particuliers pour suivre ce mouvement.

Si l'on part du principe d'un contrôle intégré de l'ensemble de la chaîne de production alimentaire, „de l'étable à la table“, „de la ferme à la table“ ou „de la fourche à la fourchette“, comme on dit, il est évident qu'il faudra revoir les structures existantes, également au Luxembourg, pour les rendre plus transparentes et plus efficaces. Pour notre pays, aux ressources limitées, il faudra en outre chercher à éviter les doubles emplois nés des cloisonnements entre les administrations et encourager au maximum les synergies, sur le plan national comme sur celui de la grande région et de l'Europe.

Comme cela s'est montré ces dernières années, il est souvent nécessaire de réagir rapidement à des situations extrêmes. Il faut donc un maximum de flexibilité dans l'agencement des services et éviter les lenteurs que l'on peut constater dans les administrations de l'Etat du fait des modes de fonctionnement.

\*

Dans sa réflexion sur le contrôle alimentaire, la Commission européenne a bien fait la distinction entre les tâches d'évaluation et de communication des risques dans le domaine de la sécurité alimentaire, d'un côté, et celles de la gestion des risques, de l'autre. Ainsi le Livre blanc sur la sécurité alimentaire souligne-t-il: „L'Union européenne doit fonder sa politique alimentaire sur l'application des trois composants de l'analyse des risques: évaluation des risques (avis scientifiques et analyse de l'information), gestion des risques (réglementation et contrôle) et communication des risques.“ (p. 10) Dans cette optique „le recours aux avis scientifiques sera à la base de la politique de sécurité alimentaire, et le principe de précaution sera appliqué, s'il y a lieu“ (p. 3).

La tâche d'évaluation relève du niveau scientifique et doit donner aux autorités les éléments nécessaires à leur intervention. Cette évaluation doit être indépendante, ce qui signifie qu'elle doit s'élever au-dessus des intérêts professionnels et économiques, parfois fort importants, et échapper aux pressions politiques. L'évaluation scientifique doit en outre pouvoir être communiquée publiquement et servir à informer de façon objective et calme les consommateurs. L'objectif essentiel d'un tel travail est l'intérêt public en matière de santé.

Par contre, la gestion des risques relève de la législation et du contrôle. La législation européenne, transposée sur le plan national, est complexe et évolue sans cesse. D'ailleurs „l'expérience acquise par le propre service d'inspection de la Commission, qui se rend régulièrement dans les Etats membres, a démontré que les modalités de mise en oeuvre et d'application de la législation communautaire étaient très variables“. (p. 4) Si la méfiance à l'encontre du marché intérieur libéralisé s'étend dans l'opinion publique, du moins en ce qui concerne certains produits alimentaires, c'est que le niveau du contrôle n'est pas le même partout. La libéralisation forcenée a entraîné dans certains pays une volonté politique moins forte en matière de contrôle. Les enjeux économiques sont parfois tels que la santé des consommateurs compte peu dans la balance pour certains producteurs et distributeurs peu scrupuleux.

Quant à l'élaboration de la législation européenne, il est bien connu que les Etats membres y participent à travers leurs ministres comme leurs fonctionnaires engagés dans les multiples comités de la Commission. Il est apparu, au cours de l'audition du 8 mars 2001 à la Chambre des Députés, que l'élaboration et l'application de la législation communautaire pose des problèmes redoutables aux ministères et aux administrations au Luxembourg. Non seulement, les rares fonctionnaires doivent siéger souvent à Bruxelles, mais ils doivent encore transposer et faire appliquer de façon cohérente les multiples règles européennes. Le contrôle de l'application de la législation communautaire est une autre tâche importante.

Une des mesures importantes préconisées par le Livre blanc sur la sécurité alimentaire est la mise en place d'une **Autorité alimentaire européenne indépendante**. „Cette autorité se verrait confier un certain nombre de missions essentielles qui engloberaient la formulation d'avis scientifiques indépendants sur tous les aspects touchant à la sécurité alimentaire, la gestion des systèmes d'alerte rapide, la communication et le dialogue avec les consommateurs concernant les questions de sécurité alimentaire et de santé ainsi que la constitution de réseaux avec les agences nationales et les organismes scientifiques. L'Autorité alimentaire européenne fournira à la Commission l'analyse nécessaire. Il incombera à la Commission de décider de la réponse adaptée à donner à cette analyse.“ (p. 3)

On retrouve cette distinction entre l'évaluation et la gestion des risques dans la plupart des approches nationales. Ainsi, l'**Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)** est un établissement public de l'Etat (loi du 1er juillet 1998 relative à la veille sanitaire et la surveillance des produits

destinés à l'homme) dont la finalité principale est l'évaluation du risque. D'autres établissements en France ont la fonction de police sanitaire, de surveillance des maladies ou encore de régularisation d'une activité sanitaire. L'AFSSA a en outre des missions de recherche et d'appui scientifique et technique grâce à ses laboratoires.

\*

Il n'est pas dans l'intention de l'auteur de la présente proposition de loi d'esquisser ici une réorganisation complète et élaborée dans tous les détails de tous les services engagés dans le contrôle alimentaire au Grand-Duché.

Mais on remarque, en passant en revue les tâches, accomplies d'ailleurs avec beaucoup de dévouement, faut-il le souligner, que se chevauchent partout la recherche, les analyses, la gestion du système d'alerte rapide, l'inspection, la communication. Cette polyvalence peut avoir de l'intérêt par la diversité et la multiplicité des tâches accomplies. Elle peut être un avantage par les raccourcis administratifs qu'elle permet. Mais elle est exténuante à la longue et risque de nuire à la qualité du travail.

Dans les propositions contenues dans le rapport déjà cité sur le contrôle alimentaire au Luxembourg, il est prévu de créer un groupe de coordination sous la tutelle du ministère de la santé pour le contrôle alimentaire. Ce groupe de coordination recevra, dans l'esprit du gouvernement, un grand nombre de tâches complexes que ne pourra pas accomplir un organe formé seulement de représentants de différentes administrations concernées. Il faut donc se demander si le groupe ou la cellule de coordination entre différents services et ministères ne devrait pas être institutionnalisé à travers un secrétariat permanent, chargé de convoquer les réunions, d'établir les procès-verbaux et surtout d'évaluer le suivi des décisions prises.

On prévoit encore de créer un conseil d'experts pour le contrôle alimentaire, à l'instar de ce qui existe au ministère de la santé sous la forme du Conseil Supérieur d'Hygiène. Mais une telle structure légère ne vaut que par la personnalité qui l'anime, comme on l'a vu dans le passé avec la section des denrées alimentaires du Conseil supérieur d'hygiène.

Par ailleurs, le rapport contient un certain nombre de propositions intéressantes pour améliorer les contributions de notre pays dans les comités européens et pour faciliter la transposition des directives en droit national.

Mais il apparaît que si le Gouvernement est d'accord à engager du personnel supplémentaire, nécessaire, cela va sans dire, il ne pense pas à mettre en cause les structures acquises au fil des années et qui ne nous semblent plus adaptées à l'évolution du monde moderne et aux exigences de la santé et de la sécurité du consommateur face aux dérives de ces dernières années.

\*

Avant de recruter du personnel supplémentaire, de construire de nouveaux locaux, d'acquérir de nouveaux appareils, il convient donc de se donner d'abord un concept conformément à celui développé dans le Livre blanc européen sur la sécurité alimentaire ou encore dans d'autres pays. Sans doute ce concept doit aussi tenir compte des structures présentes et des réseaux existants. Mais si la sécurité alimentaire doit résulter d'un **ensemble intégré de mesures**, il faut se donner les moyens d'une approche cohérente et intégrée.

Si l'on suit l'approche en deux temps préconisée dans le Livre blanc, avec l'évaluation indépendante des risques et la gestion de ces risques par les autorités compétentes, il convient de prévoir une structure analogue au Luxembourg.

Evidemment, on peut se demander s'il ne serait pas opportun de prévoir la création d'un CRP (Centre de recherche public), structure inscrite dans la loi de 1987, établissement public qui permettrait de réunir toutes les tâches en rapport avec les analyses et les évaluations scientifiques. Cependant, il apparaît, à y regarder de près, qu'outre le travail scientifique proprement dit, l'organisme à créer aura un important travail technique répétitif à faire en matière d'analyses qui ne rentre pas dans la vocation d'un CRP. En outre, l'évaluation du risque sur le plan national consistera à l'avenir à travailler en réseau avec des agences nationales ainsi qu'avec l'Autorité alimentaire européenne dont la création est prévue au Livre blanc déjà cité.

**A notre avis, une structure moderne visant au plus haut niveau de sécurité alimentaire devra comporter, d'un côté, une Agence de la sécurité alimentaire, chargée de l'évaluation des risques,**

**regroupant les différents laboratoires avec leur personnel technique et scientifique, et d'un autre côté les services émanant des autorités chargées du contrôle.**

Ces considérations nous amènent à proposer une **Agence luxembourgeoise de la sécurité alimentaire (ALSA)** sous forme d'établissement public, sous la tutelle du ministère de la santé, pour y regrouper toutes les tâches éparpillées à l'heure actuelle en matière d'évaluation des risques. Dans cette perspective, ce n'est pas tellement une nouvelle entité qu'il faudra créer, mais plutôt une nouvelle structure réunissant des éléments existants. Seront ainsi concernés des intervenants du **ministère de la santé**:

- pour certains travaux d'études et d'analyses à la division de l'inspection sanitaire en matière de denrées alimentaires et d'eau potable
- pour les analyses de la division de la radioprotection
- pour les recherches effectuées au Laboratoire National de Santé à la division du contrôle des denrées alimentaires

et des intervenants du **ministère de l'agriculture**

- pour des travaux d'analyses au laboratoire de médecine vétérinaire
- pour les analyses du laboratoire de l'Institut viti-vinicole
- pour des travaux de l'ASTA dans ses services de la chimie, de la protection des végétaux ou encore de l'horticulture.

La mise en place de cette Agence entraînera en même temps une réflexion sur l'agencement de l'ensemble des procédures de contrôle alimentaire et de nos rapports avec la future Agence européenne.

L'intérêt essentiel sera de disposer d'un organe flexible grâce à son statut d'établissement public, capable de collaborer avec des laboratoires étrangers pour ce qui est de la recherche et d'échanger ses expériences, de lancer des programmes de recherche et d'engager à cette fin du personnel scientifique à durée déterminée, à côté des chercheurs engagés à durée indéterminée.

Créera-t-on ainsi une nouvelle bureaucratie? Nous ne le pensons pas. Il s'agit plutôt d'un concept permettant de mieux coordonner ce qui existe. Dans cet ordre d'idées, le nouveau Laboratoire de Santé aura un rôle capital à jouer. A la limite, même sans créer une nouvelle structure, si on réunissait sous le même toit du nouveau LNS les différents laboratoires existants, on créerait par là même les conditions d'un travail scientifique plus intégré, par les rencontres et les contacts quotidiens des scientifiques. Il faut donc, à notre avis, prévoir lors de la construction d'un LNS, une nouvelle partie entièrement consacrée à la sécurité alimentaire dans son ensemble, c'est-à-dire à tout ce qui concerne l'évaluation scientifique.

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Art. 1.–** Il est créé un établissement public chargé d'évaluer les risques de l'ensemble de la chaîne de l'alimentation depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final, appelé „Agence luxembourgeoise de sécurité alimentaire“ (ALSA). La mission d'évaluation comprend les aliments d'origine animale et d'origine végétale, les eaux d'alimentation, les produits dont l'utilisation peut avoir des conséquences sur la sécurité des aliments (produits phytosanitaires, médicaments vétérinaires, aliments médicamenteux, produits antiparasitaires à usage agricole, matières fertilisantes et supports de culture, matériaux en contact et produits de conditionnement des aliments). Cet établissement est placé sous la tutelle du ministère de la Santé.

**Art. 2.–** L'appui scientifique et technique que doit fournir l'Agence comporte principalement la recherche, l'expertise à l'appui de l'élaboration et de l'application de la réglementation sanitaire, la mise au point de méthodes diagnostiques et thérapeutiques, la réalisation d'activités de références dans le cadre d'essais et de contrôles, de la formation et de l'information.

**Art. 3.–** L'évaluation des risques sanitaires comporte un rôle de veille et d'alerte sans pouvoirs de contrôle direct ni de police sanitaire qui relèvent des ministères concernés. L'Agence Luxembourgeoise de Sécurité Alimentaire émet des avis, formule des recommandations, accomplit des recherches, fournit l'expertise dans le cadre de l'appui scientifique et technique, mène des actions d'information et de formation. Elle a accès à toutes les informations nécessaires pour exercer ses missions. Pour tout ce qui relève de la sécurité sanitaire des aliments, elle est consultée systématiquement sur tous les projets réglementaires et législatifs de son champ de compétence. Elle a la faculté de s'autosaisir ou de l'être par les ministères et par les associations agréées de consommateurs.

**Art. 4.–** L'établissement public est dirigé par un Conseil d'Administration de 9 membres dont 4 représentants de l'Etat, 4 membres représentants des organisations professionnelles et les consommateurs et un représentant du personnel de l'Agence. Le président est nommé par le Gouvernement en conseil.

**Art. 5.–** Un conseil scientifique, instauré auprès du directeur de l'Agence, veille à la cohérence de la politique scientifique. Il donne son avis sur le programme d'activité de l'établissement et les principes d'évaluation des travaux.

Ce conseil comprend 2 représentants élus parmi le personnel scientifique de l'Agence et 7 personnalités scientifiques parmi lesquelles est nommé le Président.

**Art. 6.–** Le conseil d'administration est assisté par du personnel qui est lié à l'établissement par un contrat de louage de services de droit privé et par des fonctionnaires détachés.

**Art. 7.–** Les ressources de l'établissement proviennent notamment des contributions inscrites au budget de l'Etat.

**Art. 8.–** Les comptes de l'établissement sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale et l'exercice coïncide avec l'année civile. A la clôture de chaque exercice, le directeur soumet au conseil d'administration un projet de compte d'exploitation.

**Art. 9.–** Pour contrôler les comptes de l'établissement ainsi que la régularité des opérations effectuées et des écritures comptables, le Gouvernement en conseil désigne un réviseur d'entreprise remplissant les conditions requises par la loi du 28 juin 1984 portant organisation de ladite profession.

Le mandat de réviseur a une durée de trois ans et est renouvelable. Sa rémunération est à charge de l'établissement.

Il remet son rapport au conseil d'administration pour le premier mai de l'année qui suit l'exercice contrôlé.

**Art. 10.–** Pour le 15 mai au plus tard, le conseil d'administration présente au Gouvernement les comptes de fin d'exercice accompagnés d'un rapport circonstancié sur la situation et le fonctionnement de l'établissement, ainsi que du rapport du réviseur d'entreprise.

La décharge du conseil d'administration est donnée par le Gouvernement en conseil et elle est acquise de plein droit si ce dernier n'a pas pris de décision dans le délai de deux mois.

**Art. 11.**– L'établissement est soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1*

Cet article précise l'éventail très large de l'évaluation qui concerne l'ensemble de la chaîne de l'alimentation, c'est-à-dire non seulement les produits destinés à l'alimentation, donc aussi l'eau d'alimentation, mais aussi tous les produits en contact à un moment ou à un autre de la production comme les médicaments vétérinaires. Il est évident que la recherche sur les OGM dans la production alimentaire va être un domaine important du travail scientifique de l'ALSA. Par ailleurs, et sans méconnaître l'importance de la politique agricole dans ce domaine, il semble justifié de placer l'établissement sous la tutelle exclusive du ministère de la Santé.

### *Article 2*

Cet article précise l'apport méthodologique de l'Agence et l'expertise à développer pour l'élaboration et l'application de la réglementation sanitaire. Un volet important peut être la communication des résultats au public intéressé et particulièrement à la profession de même que la formation des contrôleurs.

### *Article 3*

S'il convient de souligner que l'ALSA n'aura pas de pouvoirs de contrôle direct ni de police sanitaire, il faut cependant insister sur le rôle central de l'Agence dans la formulation scientifiquement fondée des choix politiques et administratifs en matière de sécurité alimentaire. D'où la possibilité pour l'Agence de s'autosaisir ou d'être saisie par les ministères, mais aussi par les associations des consommateurs quand la situation sur le terrain le rend nécessaire.

### *Article 4*

L'établissement public est dirigé par un conseil d'administration paritairement composé par l'Etat et les professions (agriculteurs et viticulteurs, industrie agro-alimentaire, distribution et secteur HORESCA) et les consommateurs (organisations reconnues). Cette parité impliquera fortement les professions concernées dans l'orientation de l'Agence pour la sécurité alimentaire. Un représentant du personnel de l'Agence, élu par ses pairs, permettra d'établir le dialogue avec les agents de l'établissement.

### *Article 5*

Le conseil scientifique permettra de recourir à des personnalités scientifiques nationales et étrangères, établissant ainsi des liens avec des institutions analogues d'autres pays membres de l'UE et de rechercher la complémentarité des travaux.

### *Article 6*

La forme de l'établissement public ouvre la possibilité d'engager du personnel par un contrat de travail de droit privé, à durée déterminée pour des projets scientifiques spécifiques comme à durée indéterminée pour le travail régulier de l'Agence. Pour permettre une transition sans heurts, il convient de rendre possible le détachement de fonctionnaires engagés actuellement dans le travail scientifique en question vers l'Agence, soit à titre temporaire soit définitivement. Là encore, la flexibilité est importante pour répondre à des crises.

### *Article 7*

Les ressources seront mises à disposition par des contributions de l'Etat. Il n'est pas exclu cependant que l'Agence puisse participer à des projets de recherche ou en initier elle-même, ce qui peut engendrer des recettes propres.

*Articles 8, 9, 10 et 11*

Ces articles reprennent les dispositions qui figurent dans la loi d'autres établissements publics, dispositions que le Conseil d'Etat souhaiterait à juste titre voir uniformisées pour tous les établissements publics (voir à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 4702 portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster“).

