

N° 6614¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(20.12.2013)

Par sa lettre du 1er octobre 2013, Monsieur le Ministre de la Santé a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. OBSERVATIONS GENERALES

Le projet de loi propose la mise en oeuvre au niveau national de certaines prescriptions applicables aux denrées alimentaires, telles que prévues par les règlements communautaires CE 178/2002 (la „basic food law“), 852/2004, 853/2004, 854/2004 et 882/2004 (le „paquet hygiène“) en instaurant notamment un système de contrôle et de sanctions efficaces en matière de sécurité alimentaire.

Les textes communautaires précités qui font suite aux scandales et crises dans le secteur de la production alimentaire dans les années 1990 s'inscrivent dans une approche de „la ferme à l'assiette“ et visent à garantir un haut niveau de sécurité alimentaire à tous les niveaux de la chaîne de production et de distribution alimentaire.

Le règlement CE 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 dit „basic food law“ établit les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, institue l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixe des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Les exploitants du secteur alimentaire sont tenus de respecter la législation alimentaire ainsi que la traçabilité des denrées alimentaires à toutes les étapes de la chaîne alimentaire. La réglementation communautaire prévoit par ailleurs qu'une denrée alimentaire nocive pour la santé humaine doit être retirée du marché et les autorités compétentes doivent être informées.

Le „paquet hygiène“ régit le traitement des denrées alimentaires en général et prévoit un traitement particulier pour les denrées alimentaires d'origine animale, pour les aliments pour animaux tout comme pour l'organisation du contrôle y relatif.

Tous les maillons de la chaîne alimentaire sont ainsi soumis à un système de contrôle très strict dont la mise en oeuvre relève de la compétence des Etats membres.

Au Luxembourg, le contrôle des denrées alimentaires est actuellement toujours régi par la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels.

Or, cette loi ne prévoit pas de mesures administratives, pourtant exigées entre autres par le règlement CE 882/2004, que les autorités compétentes doivent appliquer en cas de non-respect des modalités prévues par le „paquet hygiène“. Elle ne prend pas non plus en compte la notion d'analyse des risques prévue par la „basic food law“, ni les principes du système HACCP et n'institue pas un certain nombre de taxes au niveau des frais de contrôle.

Le projet de loi sous avis se propose d'adapter ladite loi de façon à satisfaire aux exigences communautaires.

En vertu de la réglementation communautaire, plusieurs obligations pèsent sur les Etats membres, parmi lesquelles l'obligation d'instaurer un système de contrôle, tout comme la désignation des agents de contrôle, l'instauration d'un système de mesures administratives et de sanctions pénales ainsi que la possibilité de prélever des taxes en cas de contrôle des denrées alimentaires dans les entreprises.

A ce titre, le projet de loi sous avis prévoit que la compétence pour le contrôle des denrées alimentaires revient principalement au Ministre ayant la Santé dans ses attributions et subsidiairement au Ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions pour ce qui est de la production primaire de denrées alimentaires.

Ces deux ministères compétents agissent par l'intermédiaire des agents du Service de la sécurité alimentaire de la Direction de la Santé, de la division de la santé publique de l'Administration des services vétérinaires et de l'Administration des services techniques de l'Agriculture avec l'assistance des agents de l'Administration des douanes et accises ainsi que des agents de la Police grand-ducale. Les modalités de coopération entre les différentes administrations seront fixées par un règlement grand-ducal.

*

2. APPRECIATION CRITIQUE

La Chambre des Métiers salue le fait que le Luxembourg entend enfin procéder à une réorganisation du contrôle des denrées alimentaires. Elle regrette toutefois qu'il n'ait pas été tenu compte lors de l'élaboration du projet de loi de sa revendication de longue date visant à instaurer un seul organisme pour tout ce qui a trait à la sécurité alimentaire et au contrôle voire même de mettre sur pied une nouvelle instance en charge de toutes les dispositions relatives à la sécurité alimentaire.

Compte tenu de la panoplie des nouvelles règles communautaires, que ce soit au niveau de l'hygiène, de la traçabilité, de l'étiquetage, des emballages et matériaux en contact, des additifs, qui font de la sécurité alimentaire un domaine éminemment complexe, une restructuration en profondeur des services compétents aurait dû être le fil conducteur de la réforme sous avis proposée. Force est malheureusement de constater que ce n'est pas l'approche choisie en l'espèce, dans la mesure où il est prévu de traiter le dossier de la sécurité alimentaire en tant „qu'appendice“ rattaché à plusieurs administrations au lieu de créer une nouvelle division indépendante regroupant toutes les facettes de ce domaine important pour la santé humaine.

La Chambre des Métiers s'oppose énergiquement à ce que cinq administrations différentes soient en charge du dossier de la sécurité alimentaire¹, dont l'organisation et la coopération seront fixés par un règlement grand-ducal qui n'existe même pas encore à titre de projet.

A cette panoplie d'acteurs 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 compétent dépassent largement la limite du raisonnable et du supportable pour les entreprises artisanales de l'alimentation et pour le secteur de l'Horeca.

Commentaire des articles

Article 1

Cet article définit le champ d'application de la loi et inclut donc la vente par internet de façon à ce qu'également des entreprises étrangères et réalisant des ventes par internet au Luxembourg soient tenues de respecter les textes en vigueur.

Cet article trouve l'approbation de la Chambre des Métiers.

¹ Le Service de la sécurité alimentaire de la Direction de la Santé, la division de la santé publique de l'Administration des services vétérinaires, l'Administration des services techniques de l'Agriculture, l'Administration des douanes et accises ainsi que la Police grand-ducale, agissant pour le Ministre ayant la Santé dans ses attributions et subsidiairement pour le Ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions pour ce qui est de la production primaire des denrées alimentaires.

Articles 2 et 3

Cet article définit les autorités compétentes en charge de l'application du „paquet hygiène“ et de la „basic food law“ situé au sein de deux ministères différents agissant par le biais de 5 administrations différentes pour lesquelles un règlement grand-ducal déterminera les modalités d'organisation et de coopération. La Chambre des Métiers aurait souhaité disposer du projet de règlement grand-ducal au moment d'aviser le projet de loi sous avis.

Elle préconise par ailleurs l'instauration d'une structure unique en charge de la sécurité alimentaire et s'oppose à cet éparpillement des compétences entre différents organismes, synonymes de charges administratives inutiles pour les entreprises concernées, et ce plus particulièrement pour les PME de l'Artisanat et de l'Horeca.

Article 4

Cet article définit les règles pour la „dangerosité“ d'une denrée alimentaire. En effet, suite au règlement CE 178/2002, il faudra prévoir au niveau de la législation nationale une pareille disposition afin de pouvoir répondre aux exigences de notification, rappel et retrait en toute objectivité.

La Chambre des Métiers approuve la définition proposée.

Article 5

Cet article met en place les dispositions pour la notification, le retrait et le rappel d'une denrée alimentaire. Ceci a pour conséquence qu'une administration supplémentaire, à savoir l'OSQCA fait son apparition dans le relevé des contacts nécessaires pour les entreprises en vue de gérer la sécurité alimentaire.

Même si la Chambre des Métiers peut comprendre l'utilité d'une administration en charge de la collecte des alertes rapides européennes et de la diffusion de ces informations, elle désapprouve la complexité du dispositif qui n'est pas un gage d'efficacité. En effet, l'OSQCA recueille d'abord les informations (1^{re} étape) concernant les retraits et rappels puis les transmet (2^e étape) aux autorités compétentes qui ensuite (3^e étape) travaillent par le biais des administrations chargées d'en surveiller l'exécution.

Les modalités des différentes étapes seront par la suite organisées par règlement grand-ducal. La Chambre des Métiers déplore devoir aviser un projet de loi sans disposer de ses règlements d'exécution.

Article 6

Cet article prévoit l'enregistrement obligatoire pour les entreprises du secteur alimentaire de tout établissement sous leur responsabilité. En effet, un contrôle effectif des actions d'alerte rapide voire de retrait et de rappel de produit ne peuvent avoir lieu sans une base de données fiable concernant les établissements existants.

La Chambre des Métiers est toutefois étonnée de constater que la base légale concernant l'enregistrement soit seulement créée dans le cadre de l'article sous rubrique alors qu'elle coopère depuis plusieurs années avec les autorités compétentes sur ce sujet.

Article 7

Cet article concerne l'agrément dont doivent disposer certains établissements du secteur alimentaire pour certaines de leurs activités.

La Chambre des Métiers désapprouve que deux administrations doivent intervenir pour l'octroi d'un même agrément et demande, dans un souci d'efficacité et de simplification administrative, à ce qu'une instance soit compétente sur ce point.

Article 9

L'article définit dans son premier paragraphe toute une panoplie d'agents compétents pour la recherche et le constat d'infractions. Ces agents sont issus de l'Administration des douanes et accises, du Service de la sécurité alimentaire, de la Direction de la Santé, de l'Administration des services vétérinaires ainsi que du Service de l'Administration des services techniques de l'Agriculture.

La Chambre des Métiers réitère son objection formulée ci-avant par rapport à l'implication d'une panoplie d'administrations.

L'article prévoit également qu'un règlement grand-ducal devra arrêter le programme et la durée d'une formation pour lesdits agents en relation avec les contrôles à effectuer.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette disposition qui vise à mettre à niveau tous les agents en charge du contrôle, gage pour le bon déroulement des contrôles dans les entreprises.

Elle insiste toutefois sur l'importance d'inclure dans une telle formation obligatoirement une partie concernant la démarche pédagogique à adopter par les contrôleurs se déplaçant dans les infrastructures de production et de vente des exploitants du secteur alimentaire.

Articles 10, 11, 12, 13

Ces articles concernent les modalités, les prérogatives ainsi que les mesures d'urgence et administratives en relation avec les contrôles.

Même si la Chambre des Métiers peut souscrire à la nécessité de réglementer lesdites modalités, elle s'interroge cependant sur la nécessité de devoir fixer un délai endéans lequel l'entreprise doit se conformer aux exigences non respectées. A titre de solution alternative, elle propose de prévoir que le délai puisse être fixé d'un commun accord ensemble avec l'entreprise notamment pour en garantir une mise en conformité efficace.

Article 14

Cet article introduit la perception de taxes à charge de l'entreprise pour le contrôle en application du règlement CE 882/2004 qui prévoit cette disposition afin de garantir que tous les Etats membres disposent des ressources nécessaires pour le contrôle de la sécurité alimentaire.

La Chambre des Métiers ne comprend pas une telle logique. A ses yeux, le contrôle est une mission régaliennne, financée par la perception d'impôts, de sorte qu'il n'est pas concevable de faire payer les entreprises contrôlées une deuxième fois.

Sur ce point, la Chambre des Métiers vient de formuler une prise de position exhaustive à l'adresse de la Représentation Permanente du Luxembourg à Bruxelles en vue des négociations en cours sur cet aspect de la taxation des contrôles.

Dans cette prise de position, elle propose de prévoir le paiement gratuit pour un premier contrôle et d'exiger le paiement d'une taxe seulement au cas où l'entreprise doit être contrôlée une deuxième fois suite au constat du non-respect des prescriptions lors du premier contrôle.

Le fait de vouloir faire payer le contrôle par les entreprises est d'autant plus incompréhensible que le paragraphe 4 du présent article prévoit qu'un crédit annuel sera donné au Gouvernement pour subvenir aux dépenses concernant les échantillonnages, les vérifications et les analyses à effectuer dans le cadre d'un contrôle.

*

3. CONSIDERATIONS FINALES

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.

Pour cette raison, le secteur artisanal de l'alimentation a fait des efforts considérables durant la dernière décennie en investissant aussi bien dans ses infrastructures, ses ressources humaines et dans la formation de ses collaborateurs pour être à même de se conformer à la réglementation communautaire.

Même s'il n'était jamais en cause dans aucun des scandales au niveau de la chaîne alimentaire (crise de la vache folle, de la dioxine, de la viande pourrie etc.), il a toujours dû en porter les conséquences et il lui revenait toujours en tant que dernier maillon de la chaîne alimentaire de rassurer un consommateur fortement insécurisé.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers ne peut que féliciter le législateur pour toute mesure prise en vue de prévenir des fraudes dans ce domaine préjudiciable à l'image de marque du Luxembourg dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Par contre, 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.

C'est pour cette raison qu'elle soutient le programme gouvernemental en ce qu'il prévoit la création d'un organe unique regroupant toutes les compétences en relation avec la sécurité alimentaire tout comme l'instauration d'une taskforce coopérant avec tous les acteurs économiques pour les transpositions des textes législatifs ayant trait à ce domaine.

Après consultation de ses ressortissants, elle ne peut marquer son accord avec le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses objections et observations.

Luxembourg, le 20 décembre 2013

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur Général,

Paul ENSCH

Le Président,

Roland KUHN

Annexe: Prise de position de la Chambre des Métiers concernant la révision du règlement 882/2004 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques

*

ANNEXE

**PRISE DE POSITION DE LA CHAMBRE DES METIERS
concernant la révision du Règlement 882/2004 concernant les
contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assu-
rer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les
aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé
et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de repro-
duction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques**

COM (2013) 265

Luxembourg, le 16 juillet 2013

Afin que le très vaste ensemble de règles régissant la filière agroalimentaire soit appliqué de façon harmonisée dans l'ensemble de l'Union européenne, un cadre législatif concernant l'organisation des contrôles officiels était mis en oeuvre par le règlement CE 882/2004.

La proposition de règlement européen sous avis se propose de réviser le cadre européen actuel en matière de contrôle pour remédier aux insuffisances relevées dans sa formulation et dans son application.

La Chambre des Métiers souscrit à la mise en place d'un cadre réglementaire solide, transparent et viable; elle ne saurait cependant être d'accord avec un système de redevances généralisé tel que prévu par la proposition de règlement sous avis.

1. Considérations concernant les articles sur le financement desdits contrôles (articles 76-83)

Les règles actuelles en vigueur au niveau européen en matière de contrôles officiels (règlement 882/2004) n'exigent la perception de redevances d'inspection qu'en cas d'activités de contrôle officiel portant sur les entreprises manipulant les viandes, les produits de la pêche ou le lait et pour l'agrément d'établissements du secteur de l'alimentation animale ainsi que pour la plupart des contrôles aux frontières.

La proposition de règlement européen précitée impose aux EM de percevoir des redevances pour les contrôles à payer par toutes les entreprises de la chaîne alimentaire. Cette facturation est censée différer suivant que l'entreprise est conforme ou non aux exigences en vigueur.

Une étude externe réalisée au niveau européen dans le contexte de l'application du règlement 882/2004 relève que l'objectif général visant à ce que les autorités compétentes puissent disposer de ressources financières suffisantes pour effectuer les contrôles n'a pas été atteint. Elle soulève par ailleurs l'injustice d'un système de redevances obligatoires qui s'appliquent seulement aux secteurs manipulant des denrées d'origine animale.

A toutes fins utiles, la Chambre des Métiers entend faire remarquer que jusqu'à présent le Luxembourg ne percevait pas de telles redevances.

Elle tient à signaler que les entreprises du secteur des métiers de l'alimentation (les bouchers-charcutiers, les boulangers-pâtisseries, les pâtisseries-confiseurs, les glaciers, les traiteurs et les meuniers) ont fait des efforts considérables durant la dernière décennie pour se conformer et se reconformer aux exigences croissantes de la sécurité alimentaire.

Ainsi, elles ont investi dans des nouvelles structures haut de gamme, ont suivi des formations régulières, ont adapté leurs processus de fabrication, ont mis en place des plans d'autocontrôle etc.

Le secteur en question vient donc d'investir continuellement aussi bien au niveau des équipements et des matériaux qu'au niveau des ressources humaines et administratives pour répondre à l'avalanche de nouvelles modalités lui incombant suite aux dispositions européennes concernant non seulement la sécurité alimentaire proprement dite, mais également celles en relation avec l'étiquetage, la traçabilité, les emballages etc.

Toute cette législation a vu le jour suite aux crises dans le domaine alimentaire des années 1990 (ESB, dioxines ...) et a été intensifiée suite aux nombreux scandales apparus en amont dans la chaîne alimentaire et amplifiés par des industries multinationales.

Nullement en cause pour aucun de ces scandales, l'artisanat était le dernier maillon de la chaîne alimentaire qui a dû porter les conséquences des mauvaises pratiques et c'est encore le dernier maillon de la chaîne alimentaire qui a été choisi par le législateur européen pour reconforter un consommateur insécurisé.

Au vu de ce qui précède, la Chambre des Métiers ne peut donc pas être d'accord de faire supporter des nouveaux coûts au secteur des métiers de l'alimentation, mais exige de faire porter les frais occasionnés par le contrôle uniquement par des entreprises qui seraient non conformes par rapport aux exigences en la matière.

1.1. Article 80

Cet article prévoit une réduction des redevances en faveur des opérateurs invariablement respectueux des règles. La Chambre des Métiers peut souscrire à un système de facturation applicable aux seules entreprises non conformes. Elle considère en revanche que les contrôles de bases (effectués en fonction du risque) doivent rester gratuits. Seuls les contrôles exigeant un ou même plusieurs suivis par les organes de contrôle devraient par conséquent être facturés suivant les modalités prévues.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers entend signaler qu'au Luxembourg, les redevances à payer seront probablement plus élevées que dans les autres Etats membres, ceci en raison des salaires et des frais d'infrastructures etc. plus élevés.

D'autre part, il importe de signaler que suite à l'organisation du contrôle au Luxembourg, les entreprises sont contrôlées par des agents de différents niveaux de qualifications et qui donc bénéficient de différents niveaux de rémunérations. Pour le cas d'une application des textes sous avis, il reviendrait donc aux entreprises de payer différents montants en fonction de la qualification du contrôleur. Ainsi, les bouchers-charcutiers seraient soumis à des redevances plus élevées puisqu'ils sont contrôlés par des médecins-vétérinaires tandis qu'un petit commerce p. ex. devrait payer des redevances moins élevées pour le contrôle effectué par un brigadier principal de l'Administration des douanes et accises.

Dans la mesure où la proposition de règlement entend harmoniser le système de redevance, il faudra veiller à éviter des distorsions de concurrence dues à des différences de salaires et de frais entre les Etats membres mais également au sein d'un même pays.

Bien que l'objectif du règlement en question se propose donc d'harmoniser le système des redevances, il se peut que différents niveaux de charges au sein des Etats membres en résultent et se traduisent par un risque de distorsions de concurrence, ce qu'il faudra éviter.

1.2. Article 82

L'article 82 du règlement propose d'exempter les microentreprises desdites redevances. Parmi les 243 entreprises ressortissantes du secteur des métiers de l'alimentation au Luxembourg, 149 entreprises travaillent avec moins de 10 personnes et bénéficieraient donc de l'exemption. Même si pour lesdites entreprises, cette solution paraît très intéressante, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir si les autres entreprises seraient tenues de payer des coûts relativement plus élevés pour couvrir les frais résultant de la totalité des contrôles, ce qui est susceptible de créer des distorsions de concurrence inacceptables.

1.3. Article 10 – transparence des contrôles officiels

Même s'il semble tout à fait souhaitable d'informer le consommateur de la qualité des denrées alimentaires, la Chambre des Métiers juge très délicat l'obligation de publication des résultats des contrôles.

Elle est d'avis que si une entreprise réalise sa production de façon à ce qu'il n'y ait pas de danger pour la santé du consommateur, il n'est pas nécessaire de publier le rapport d'analyse. En revanche, si l'audit a mené à un résultat insuffisant pouvant mettre en danger la santé du consommateur si l'entreprise continue son activité, d'autres mesures, par exemple la fermeture provisoire de l'entreprise, serait à envisager.

La Chambre des Métiers estime que les modalités de l'article 10 sont d'abord destinées à sécuriser le consommateur pour lui prouver que les contrôles sont réalisés avec les soins nécessaires et elle exige donc que les publications relatives soient faites de façon anonymes, ce qui répondra au même objectif.

Pour le cas où une entreprise voudrait publier ses résultats vis-à-vis de ses collaborateurs ou bien vis-à-vis de ses clients, elle doit être libre de le faire, mais il ne faudra pas le lui imposer.

En résumé, la Chambre des Métiers après concertation des entreprises artisanales concernées est d'avis que des redevances obligatoires pour le contrôle ne doivent pas être perçues systématiquement. Elle exige que les contrôles de base prévus par les autorités compétentes restent gratuits et qu'il faut éviter de faire encore une fois payer le dernier maillon de la chaîne alimentaire pour des coûts relevant des autres acteurs de la chaîne alimentaire. Elle est d'avis que les contrôles de base réalisés en fonction du risque font partie des attributions générales des services de contrôle rémunérés et formés notamment pour ces missions et que donc les entreprises ne sont tenues de les payer qu'en cas de non-conformité par rapport aux exigences en la matière.

