

Luxembourg, le 8 juin 2023

Objet : Projet de loi n°8156¹ relative aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires. (6314SMI)

*Saisine : Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural
(28 février 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'abroger et remplacer :

- (i) la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires (ci-après la « loi du 28 juillet 2018 »),
- (ii) la loi du 12 mai 1954 portant modification de l'article 13 de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels,
- (iii) la loi du 9 août 1971 complétant la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels,
- (iv) les articles 2 et 4 de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

En bref

- La Chambre de Commerce rappelle l'importance de garantir un haut niveau de sécurité alimentaire à tous les niveaux de la chaîne de production et de distribution alimentaire afin d'assurer un haut degré de qualité et de sécurité aux consommateurs.
- Elle regrette que la démarche de simplification et de consolidation de la législation en matière de contrôles dans le secteur alimentaire actuellement engagée n'ait pas été encore plus aboutie, notamment en harmonisant les systèmes de contrôle officiels des produits agricoles et des denrées alimentaires.
- Elle souligne enfin la nécessité de prévoir un système de contrôle et de publication des résultats des contrôles pragmatique et cohérent afin de mieux protéger les entreprises.
- La Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Considérations générales

Afin de simplifier l'organisation des contrôles officiels de la chaîne alimentaire, la loi du 8 septembre 2022 portant création et organisation de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ci-après « ALVA ») a créé une nouvelle administration placée sous l'autorité du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, et regroupant les activités de trois administrations et services existants (la Division de la sécurité alimentaire de la Direction de la santé, l'Administration des services vétérinaires et le Service de l'alimentation animale de l'Administration des services techniques de l'agriculture) de même que l'organe de coordination (le Commissariat du gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire), avec pour objectif de rassembler au sein d'une même entité l'ensemble des acteurs en charge des contrôles officiels de la chaîne alimentaire.

En raison des modifications structurelles ainsi apportées, une refonte complète de la législation en matière de contrôles des denrées alimentaires s'avérait nécessaire.

Le projet de loi sous avis a par conséquent pour objet de reprendre et compléter les dispositions applicables concernant le système de contrôle et de sanctions en matière de sécurité alimentaire en mettant en œuvre les mesures nationales d'application imposées par près de 22 règlements communautaires.

La Chambre de Commerce souligne l'importance de garantir un haut niveau de sécurité alimentaire à tous les niveaux de la chaîne de production et de distribution alimentaire afin d'assurer un haut degré de qualité et de sécurité aux productions alimentaires nationales et de rassurer les consommateurs. Elle salue à ce titre l'initiative des auteurs du projet de loi sous avis visant à optimiser le système national de contrôle des denrées alimentaires.

Remarque préliminaire

Si la Chambre de Commerce soutient donc pleinement les objectifs du présent projet de loi, elle regrette toutefois que la démarche de simplification et de consolidation de la législation en matière de contrôles dans le secteur alimentaire ainsi engagée n'ait pas été encore plus aboutie.

Elle déplore ainsi le maintien en parallèle de la loi du 26 avril 2022 relative aux contrôle officiels de produits agricoles.

Comme d'ores et déjà relevé dans son avis concernant le projet de loi n°7273 relatif aux contrôle officiels de produits agricoles², la Chambre de Commerce souhaite une nouvelle fois souligner l'absence d'une vision globale et harmonisée des systèmes de contrôle des denrées alimentaires et des produits agricoles alors que, dans de nombreux domaines, l'articulation entre ces deux régimes n'apparaît pas claire et risque au contraire encore à l'heure actuelle d'engendrer des recoupements, des doublons et des différences de traitement injustifiées.

A titre d'exemple, le présent projet de loi prévoit en son article 8 paragraphe 2 l'obligation pour tout exploitant constatant une non-conformité relative à des denrées ou matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires de retirer les produits concernés du marché et d'en informer l'ALVA. Or, aucune disposition équivalente n'existe dans la loi du 26 avril 2022 relative aux contrôle officiels de produits agricoles.

De même, certaines nouveautés introduites par le présent projet de loi, telle que la publication des résultats des contrôles, ne se retrouvent pas dans la loi du 26 avril 2022 relative aux contrôle officiels de produits agricoles.

Commentaires des articles

Concernant l'article 5 paragraphe 5 du Projet

L'article 5 du Projet concerne les pouvoirs de contrôle des agents de l'ALVA en matière de contrôles officiels.

L'une des innovations par rapport au régime actuel est que les résultats des contrôles officiels seront désormais rendus publics. Les modalités de cette publication seront définies par un règlement grand-ducal ultérieur dont le projet n'était malheureusement pas annexé au projet de loi.

Si la Chambre de Commerce peut comprendre les objectifs de transparence et d'information vis-à-vis des consommateurs à la base de cette nouvelle disposition, elle souhaite cependant souligner la nécessité d'encadrer très strictement cette possibilité afin d'éviter que cette disposition ne soit utilisée comme un moyen de sanction supplémentaire à l'égard des entreprises.

Si la volonté des auteurs est bien de publier les résultats de tous les contrôles effectués, tant positifs que négatifs, il convient en effet de s'assurer du traitement égalitaire de tous les acteurs

² [Avis 5040CCL](#) de la Chambre de Commerce du 25 septembre 2018

économiques d'un même secteur, sur base de procédures et de fiches d'évaluation standardisées et systématiques, sous peine de créer des distorsions de concurrence.

De même, afin de ne pas créer de confusion dans l'esprit des consommateurs et de ne pas ternir inutilement la réputation d'entreprises, il conviendrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'opérer des distinctions dans les publications selon la gravité des manquements constatés, voire de dispenser de publication les premiers contrôles ne relevant que des manquements minimes et de laisser le temps aux entreprises d'y remédier.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette qu'aucune disposition ne concerne la durée d'une telle publication. Or, une fois les manquements remédiés par l'entreprise, il conviendrait de prévoir l'effacement immédiat de la publication des résultats négatifs, sinon d'indiquer expressément que toutes les irrégularités ont été remédiées, afin que l'entreprise ne traîne pas éternellement les conséquences réputationnelles d'une telle publication.

Concernant les articles 10 et 11 du Projet

Les articles 10 et 11 du Projet prévoient l'instauration de taxes obligatoires et facultatives pour les contrôles officiels et autres activités officielles sur base des dispositions du règlement (UE) 2017/625³.

Concernant les taxes obligatoires, le Projet prévoit qu'un règlement grand-ducal fixera les montant de ces taxes, sans aucune autre précision.

La Chambre de Commerce relève que la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires prévoyait pour les taxes concernées un montant maximum de 10.000 euros⁴. Un tel montant maximum des taxes ne figure plus dans le présent Projet de loi.

De même, il y a encore lieu de relever que la loi du 26 avril 2022 relative au contrôle de produits agricoles prévoit, conformément aux dispositions de l'article 79, paragraphe 4 du règlement (UE) 2017/625, un seuil de rentabilité de la perception des frais, fixé à 100 euros.

Dans un souci de cohérence et d'harmonisation, il conviendrait également d'inclure un tel seuil dans le présent Projet.

³ 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.

⁴ Article 15 de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires.

Concernant l'article 12 du projet de loi

La loi du 28 juillet 2018 prévoit en son article 13 une disposition relative aux situations d'urgence. 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 ainsi autorisés à ordonner des mesures d'urgence à des fins de régularisation et de cessation des violations des règlements européens, de la loi et de ses règlements d'exécution.

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, et
- 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, ont une durée de validité limitée à 48 heures et peuvent être prorogées pour une durée de 30 jours uniquement sur décision du ministre compétent.

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

La Chambre de Commerce relève que le Projet de loi entend modifier la procédure relative aux mesures d'urgence en prévoyant désormais la possibilité pour l'ALVA d'ordonner des mesures provisoires. Toutefois ces mesures provisoires auront une durée maximale limitée à 30 jours, renouvelable deux fois.

En outre, le Projet introduit une nouvelle procédure concernant les mesures de fermetures provisoires et de suspension provisoire d'activités⁵. Ces mesures, prises par l'ALVA, devront être confirmées par une décision du ministre endéans les 48 heures, l'exploitant contre qui les mesures ont été prises ayant été entendu ou appelé. Ces mesures pourront être prolongées par décision du ministre pour une durée maximale de 30 jours.

La Chambre de Commerce avoue s'interroger quant à la possibilité en pratique de respecter cette nouvelle procédure impliquant que les parties puissent préparer leurs arguments, être entendues et que le ministre prenne une décision, tout ceci endéans un délai de 48 heures.

Dans cette optique, et dans le souci de préserver les intérêts de toutes les parties, la Chambre de Commerce propose (i) de limiter la durée de ces mesures prononcées par l'ALVA à 48 heures dans un premier temps afin de permettre à l'exploitant de remédier aux défauts constatés, (ii) que sur base d'un second contrôle effectué à expiration des premières 48 heures, l'ALVA puisse prolonger ces mesures pour une durée maximale de 5 jours, et (iii) que, endéans le délai maximal de 5 jours précité, le Ministre confirme cette prolongation et prenne une décision éventuelle concernant une prolongation supplémentaire qui ne pourra pas excéder 30 jours.

* * *

⁵ Article 138 paragraphe 2 points h) et i) du règlement (UE) 2017/625.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

SMI/DJI