

Objet : Projet de loi n°6614 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires. (4175SMI)

*Saisine : Ministre de la Santé
(1^{er} octobre 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet d'instaurer un nouveau régime de contrôle et de sanctions en matière de sécurité alimentaire en mettant en œuvre les mesures nationales d'application imposées par :

- (i) 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, qualifié de « *Basic food law* »,
- (ii) le règlement CE n°852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires,
- (iii) le règlement CE n°853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale,
- (iv) 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, et
- (v) 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.

Les règlements (ii) à (v) sont généralement qualifiés conjointement de « *paquet hygiène* ».

Résumé synthétique

L'Union européenne a connu depuis les années 1990 plusieurs crises alimentaires (crise dite de « la vache folle », contamination aux dioxines, etc.) qui ont mis en émoi les consommateurs européens et ont ébranlé leur confiance dans la production alimentaire au sein de l'Union européenne.

Ces événements ont déclenché au niveau européen l'adoption d'une nouvelle législation en matière de sécurité alimentaire au travers notamment de l'adoption de la « *Basic food law* » et du « *paquet hygiène* ».

Au niveau national, la sécurité alimentaire est demeurée régie par la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels.

Le projet de loi sous avis a pour objet la mise en œuvre au niveau national de certaines dispositions prévues par la législation communautaire ainsi que l'instauration d'un système de contrôle et de sanctions plus efficace et dissuasif en matière de sécurité alimentaire.

Le projet de loi met ainsi en œuvre au niveau national un certain nombre de dispositions exigées par la législation communautaire telles que (i) la définition des autorités nationales compétentes en charge de l'application du « *paquet hygiène* » et de la « *Basic food law* », (ii) la définition de la dangerosité d'une denrée alimentaire et la mise en place d'une procédure de retrait et de rappel, (iii) l'instauration d'une procédure d'enregistrement obligatoire pour les entreprises du secteur alimentaire, (iv) l'instauration d'une procédure d'agrément pour certaines entreprises commercialisant des denrées alimentaires d'origine animale, ou bien encore (v) la notification préalable et l'accord nécessaire de l'autorité compétente pour l'importation de denrées alimentaires.

Ledit projet de loi définit également les administrations en charge des contrôles des denrées alimentaires, réglemente les modalités de contrôle en matière de denrées alimentaires, les prérogatives dont disposent les agents en charge de ces contrôles, ainsi que les sanctions administratives et pénales encourues par les contrevenants.

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

Cependant, certaines dispositions du présent projet de loi suscitent quelques commentaires et observations de la part de la Chambre de Commerce.

Ainsi, 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.

A défaut de disposer de ces différents projets de règlements grand-ducaux, pourtant essentiels à une appréciation d'ensemble du nouveau système de contrôle des denrées

¹ 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.

alimentaires tel que voulu par les auteurs du projet de loi, la Chambre de Commerce ne peut porter un jugement d'ensemble sur cette réforme d'envergure alors que la majorité des modalités pratiques lui demeurent inconnues.

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'Etat à charge des exploitants du secteur alimentaire afin de financer les contrôles en matière de sécurité alimentaire.

Bien que ne disposant pas des projets de règlements grand-ducaux définissant les montants et les modalités de perception des taxes instaurées par le présent projet de loi, la Chambre de Commerce estime que la sécurité alimentaire relève d'une mission régaliennne de sécurité publique incombant à l'Etat, dont le financement devrait d'ores et déjà être assuré par la perception d'impôts.

La Chambre de Commerce est donc d'avis que les contrôles officiels normaux ne nécessitent pas l'instauration d'une taxe supplémentaire à charge des acteurs économiques du secteur alimentaire sous peine d'instituer une nouvelle charge financière préjudiciable à la compétitivité de l'industrie alimentaire nationale.

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 celles instaurées dans les autres Etats membres sous peine de désavantager les acteurs économiques nationaux au niveau international.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération de ses observations.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+/- ²
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	n.d.
Développement durable	+

Légende :

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a	:	non applicable
n.d.	:	non disponible

² L'amélioration du système de contrôle dans le secteur alimentaire assurera un haut degré de qualité et de sécurité aux productions nationales et renforcera la confiance du consommateur, mais l'instauration de nouvelles taxes à charge des acteurs économiques de ce secteur pourrait les défavoriser dans un contexte de concurrence européenne et internationale.

Considérations générales

Ces dernières décennies l'Union européenne a connu plusieurs incidents alimentaires ayant ébranlé la confiance du consommateur dans la sécurité alimentaire.

Une réforme en profondeur de la législation européenne en matière de sécurité alimentaire s'était dès lors révélée nécessaire, ce qui fut fait avec l'adoption au niveau communautaire de la « *Basic food law* » et du « *paquet hygiène* » établissant de nouveaux principes généraux en matière de sécurité alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et déterminant de nouvelles procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

Au plan national, 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 (ci-après « *la loi modifiée du 25 septembre 1953* »), texte de portée générale concernant aussi bien la fabrication, la préparation, la transformation, le commerce et la distribution de denrées et boissons alimentaires, que les substances médicamenteuses, les objets de consommation et d'habillement, les produits cosmétiques et articles de toilette ou bien encore les objets et produits employés dans le ménage tels que jouets, tapis ou meubles³.

Bien que les dispositions des règlements communautaires constituant la « *Basic food law* » et le « *paquet hygiène* » soient directement applicables dans les différents Etats membres, l'adoption de certaines mesures nationales d'application s'avère nécessaire.

A l'heure actuelle, la loi modifiée du 25 septembre 1953 ne remplit pas toutes les exigences imposées aux Etats membres par la législation européenne alors qu'elle ne prévoit notamment pas les mesures administratives à prendre par les autorités nationales compétentes en cas de non-respect des dispositions communautaires de la part des exploitants du secteur alimentaire.

De même, elle ne prend pas en compte la notion d'analyse des risques introduite par le règlement CE n°178/2002, ni les principes du système HACCP⁴ dans tous les secteurs de l'industrie alimentaire, ni même l'obligation pour les Etats membres d'instaurer certaines taxes.

Le projet de loi sous avis tend par conséquent à mettre en œuvre au niveau national certaines prescriptions prévues par la législation communautaire tout en instaurant un système de contrôle plus efficace ainsi qu'un régime de sanctions plus dissuasif.

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 procéder à une réorganisation du système de contrôle des denrées alimentaires.

Toutefois, la Chambre de Commerce se doit de formuler un certain nombre de remarques et d'observations en rapport avec le présent projet de loi.

³ Article 1^{er} de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels.

⁴ L'HACCP pour « *Hazard Analysis Critical Control Point* » est une méthode permettant d'identifier, d'évaluer et de maîtriser les dangers en matière de sécurité des aliments.

a) Concernant l'absence d'uniformisation du système de contrôle des denrées alimentaires.

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 efficace entre ces différentes administrations.

En effet, à l'heure actuelle, la recherche et la constatation des infractions à la loi modifiée du 25 septembre 1953 est notamment confiée aux officiers de police judiciaire ainsi qu'aux agents des douanes et accises.

Parallèlement, sont également chargés de cette mission de contrôle et de constatation des infractions « *les ingénieurs, les médecins et les assistants techniques du laboratoire National de Santé, le vétérinaire-chef du laboratoire, les vétérinaires inspecteurs, les vétérinaires et les assistants techniques de l'administration des services vétérinaires, les médecins-inspecteurs, les pharmaciens inspecteurs et les agents sanitaires de la Direction de la Santé, les ingénieurs et les ingénieurs-techniciens de l'Administration de la gestion de l'eau, et l'assistant de l'Institut viti-vinicole* »⁵.

Le contrôle des denrées alimentaires se trouve donc dans la législation actuelle confié à une multitude d'agents issus d'administrations aux spécialisations très différentes. Cette multiplication des intervenants a engendré des difficultés de planification et de coordination des contrôles au niveau national⁶.

De même l'absence de ligne de conduite commune aux différentes administrations en charge de ces contrôles a conduit à un manque de cohérence en matière de sécurité alimentaire alors que face à une même situation les agents de ces différentes administrations pouvaient avoir des exigences différentes.

Or, la Chambre de Commerce constate que le présent projet de loi ne prévoit aucunement une réattribution des pouvoirs de contrôle et de sanctions alors que ceux-ci seront toujours répartis entre cinq administrations différentes⁷.

L'article 3 du projet de loi sous avis prévoit il est vrai « *qu'un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation de la coopération interadministrative* » entre les différentes administrations en charge des contrôles, mais aucun projet de règlement grand-ducal y relatif n'est malheureusement annexé au projet de loi sous avis.

A défaut de disposer dudit projet de règlement grand-ducal, la Chambre de Commerce ne peut prendre position quant à une éventuelle amélioration du système de contrôle et de coopération entre les nombreuses administrations compétentes en la matière.

En tout état de cause, la Chambre de Commerce estime que la répartition d'une matière aussi sensible et technique que la sécurité alimentaire entre cinq administrations ne saurait être pleinement efficace et complique sensiblement la tâche des acteurs économiques de ce secteur d'activité en multipliant les interlocuteurs possibles.

⁵ Article 5 de la loi modifiée du 25 septembre 1953.

⁶ Présentation de Monsieur Patrick HAU, Chef de service de la sécurité alimentaire, lors de la conférence « *La sécurité alimentaire au Luxembourg – modalités de contrôle et évolution de la réglementation communautaire* » organisée par la CLC le 09 décembre 2013.

⁷ 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.

La Chambre de Commerce donne en effet à considérer que la sécurité alimentaire est une matière particulièrement vaste et technique concernant non seulement le respect des règles en matière d'hygiène mais encore notamment la conformité de la production avec les dispositions en vigueur en matière de traçabilité, d'étiquetage ou bien encore d'emballage des produits, nécessitant des compétences spécifiques.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la présente réforme constituait le moment idéal pour revoir en profondeur le système de contrôle des denrées alimentaires en regroupant les compétences en la matière au sein d'une seule administration, évitant ainsi les difficultés de coopération et de coordination rencontrées par le régime actuel.

Une telle initiative aurait également eu le mérite de constituer une mesure de simplification administrative appréciable pour les professionnels du secteur alimentaire.

La Chambre de Commerce regrette par conséquent que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas opté pour une simplification du système de contrôle des denrées alimentaires.

b) Concernant l'absence de données suffisantes pour apprécier la portée générale du projet de loi :

La Chambre de Commerce doit également déplorer l'absence de communication de nombreux éléments indispensables à une appréhension complète du présent projet de loi.

Ainsi, la Chambre de Commerce constate 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. Elle demande à être saisie desdits projets une fois que ceux-ci auront été formalisés.

La Chambre de Commerce relève ainsi particulièrement l'absence:

- (i) du projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités de coopération entre les différentes administrations en charge des contrôles (article 3 du projet de loi),
- (ii) du projet de règlement grand-ducal précisant les critères permettant de considérer une denrée alimentaire comme impropre ou dangereuse pour la santé humaine (article 4 (3) du projet de loi),
- (iii) du projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités de la procédure de retrait ou de rappel du marché d'une denrée alimentaire (article 5 (2) du projet de loi),
- (iv) du projet de règlement grand-ducal déterminant les procédures ainsi que les modalités d'enregistrement des établissements actifs dans le secteur alimentaire (article 6 (2) du projet de loi),
- (v) du projet de règlement grand-ducal précisant les modalités de notification et de contrôle des denrées alimentaires importées sur le territoire luxembourgeois depuis un pays tiers (article 8 (3) du projet de loi), et finalement,
- (vi) des projets de règlements grand-ducaux déterminant le montant et les modalités de perception des taxes instaurées par le présent projet de loi (article 14 (2) du projet de loi).

A défaut de disposer des différents projets de règlements grand-ducaux énumérés ci-dessus, pourtant essentiels à une appréciation d'ensemble du nouveau système de

contrôle des denrées alimentaires tel que voulu par les auteurs du projet de loi, la Chambre de Commerce se trouve privée d'une vue d'ensemble sur la présente réforme alors que la majorité des modalités pratiques lui demeurent inconnues. Il ne lui est par conséquent pas possible de prendre position de manière adéquate, ce qu'elle regrette.

c) Concernant l'instauration de nouvelles taxes à charge des exploitants du secteur alimentaire

L'article 14 du projet de loi sous avis prévoit la mise en place de taxes perçues au profit de l'Etat à charge de l'exploitant du secteur alimentaire afin de financer les contrôles en matière de sécurité alimentaire, et ce conformément aux dispositions du règlement CE 882/2004.

En effet, l'article 22 du règlement CE n°882/2004 prévoit que les frais encourus pour les opérations de contrôle des denrées alimentaires en provenance de pays tiers ou les frais liés à une éventuelle opération de destruction, de stockage, de mise en conformité ou de traitement spécial suite à de tels contrôles sont à charge de l'exploitant du secteur alimentaire responsable ou de son représentant.

L'article 26 du règlement CE n°882/2004 dispose quant à lui que les Etats 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.

L'article 27 du règlement CE n°882/2004 laisse le choix aux Etats membres de percevoir des redevances ou taxes pour couvrir les frais occasionnés par les contrôles officiels normaux, alors que l'article 28 du même règlement leur impose de percevoir des taxes en cas de contrôles additionnels dépassant le cadre des contrôles normaux.

La Chambre de Commerce a d'ores et déjà relevé l'absence de communication des projets de règlements grand-ducaux définissant les montants et les modalités de perception des taxes instaurées par le présent projet de loi empêchant toute appréciation globale du régime fiscal mis en place par la présente réforme.

Néanmoins, la Chambre de Commerce souhaite d'ores et déjà émettre un certain nombre d'observations quant au principe même de l'instauration de ces taxes.

La Chambre de Commerce comprend que les Etats doivent disposer des ressources financières nécessaires au bon déroulement des contrôles en matière de sécurité alimentaire.

La Chambre de Commerce est cependant d'avis que la sécurité alimentaire relève d'une mission régaliennne de sécurité et de santé publiques incombant à l'Etat, dont la charge financière devrait d'ores et déjà être supportée par les impôts versés notamment par les acteurs économiques du secteur alimentaire.

En outre, l'article 26 du règlement CE n°882/2004 permet expressément aux Etats membres de s'assurer des ressources financières suffisantes pour procéder aux contrôles officiels par voie de fiscalité générale et n'impose donc pas l'instauration de taxes ou redevances spécifiques.

La Chambre de Commerce est donc d'avis que les contrôles officiels normaux ne nécessitent pas l'instauration d'une taxe supplémentaire à charge des seuls acteurs économiques du secteur alimentaire.

A l'opposé, la Chambre de Commerce estime qu'il ne serait pas raisonnable de faire supporter à la collectivité la charge financière relative aux contrôles supplémentaires occasionnés par les professionnels du secteur alimentaire ne se conformant pas aux dispositions en vigueur, et ne s'oppose donc pas à ce que ces contrôles supplémentaires rendus nécessaires puissent être imputés aux entreprises concernées.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, un tel régime prévoyant le paiement d'une taxe uniquement pour les contrôles additionnels, présenterait également l'avantage d'avoir un caractère incitatif pour les professionnels du secteur alimentaire à se conformer aux dispositions en vigueur.

Finalement, et pour autant que les auteurs souhaitent maintenir le principe d'une taxe générale due par tous les acteurs du secteur alimentaire pour financer les contrôles officiels normaux, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait qu'une telle taxe devrait demeurer raisonnable et proportionnée à celles éventuellement instaurées dans les autres Etats membres sous peine de désavantager les acteurs économiques nationaux au niveau international.

En effet, le coût des contrôles s'avèrera nécessairement plus élevé au Grand-Duché de Luxembourg que dans d'autres Etats membres en raison des coûts salariaux et des frais structurels plus élevés.

Par conséquent, vouloir faire supporter aux entreprises nationales du secteur alimentaire la totalité du coût des contrôles effectués pourrait entraîner une charge financière importante pour celles-ci et les défavoriser considérablement par rapport aux entreprises d'autres Etats membres.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1 :

L'article 1^{er} du projet de loi définit le champ d'application des nouvelles dispositions qui s'appliqueront à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires.

Seront ainsi concernées toutes personnes exerçant les activités d'importation, de production, de distribution ou de vente de denrées alimentaires.

Seuls seront exclus du champ d'application de la présente loi, la production primaire de denrées alimentaires destinées à un usage domestique privé ainsi que la préparation, la manipulation et l'entreposage domestiques de denrées alimentaires à des fins de consommation domestique privée.

La Chambre de Commerce relève que sera également soumise aux prescriptions du projet de loi la vente de denrées alimentaires par internet à un consommateur résidant au Luxembourg, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Concernant l'article 2 :

Aux termes de la « *Basic food law* » et du « *paquet hygiène* », les Etats membres doivent procéder à la désignation de l'autorité nationale compétente en charge de

l'exécution des attributions que génère l'application de ces différents règlements communautaires.

Ainsi, l'article 2 du projet de loi sous avis désigne le ministre ayant la Santé dans ses attributions comme autorité compétente aux fins de l'application:

- (i) du règlement CE n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002,
- (ii) du règlement CE n°852/2004 du Parlement européen et du Conseil 29 avril 2009,
- (iii) du règlement CE n°853/2004 du Parlement européen et du Conseil 29 avril 2009,
- (iv) du règlement CE n°854/2004 du Parlement européen et du Conseil 29 avril 2009,
- (v) du règlement CE n°882/2004 du Parlement européen et du Conseil 29 avril 2009.

Le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions est quant à lui désigné en tant qu'autorité compétente pour les activités de production primaire et les activités connexes énumérées à l'annexe I du règlement CE n°852/2004 du Parlement européen et du Conseil 29 avril 2009.

La Chambre de Commerce regrette que deux autorités différentes se partagent les compétences dédiées aux autorités nationales compétentes par la législation communautaire, ce qui à ses yeux ne va pas dans le sens d'une simplification administrative.

Concernant l'article 3 :

L'article 3 du projet de loi sous avis prévoit qu'un règlement grand-ducal déterminera *« les modalités d'organisation 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 »*.

La Chambre de Commerce déplore que le projet de règlement grand-ducal relatif à cette coopération interadministrative n'ait pas été annexé au projet de loi sous avis, ne permettant aucune appréciation du système de coordination envisagé par les auteurs du présent projet de loi.

De même, la Chambre de Commerce estime que l'intervention de cinq administrations différentes en matière de contrôle alimentaire va à l'encontre de la volonté de simplification administrative affichée par le législateur et ne saurait contribuer à une meilleure organisation des contrôles en la matière. Pour le surplus, la Chambre de Commerce renvoie à ses observations formulées dans les considérations générales du présent avis sous a).

Concernant les articles 4 et 5 :

Les articles 4 et 5 du projet de loi sous avis sont relatifs à l'interdiction faite aux professionnels du secteur alimentaire de mettre sur le marché des denrées alimentaires dangereuses pour le consommateur ainsi qu'à l'obligation imposée aux professionnels du secteur alimentaire de notifier toute procédure de retrait ou de rappel du marché d'une denrée alimentaire.

Aux termes de l'article 4 du projet de loi sous avis une denrée alimentaire sera considérée *«comme dangereuse lorsqu'elle est préjudiciable à la santé humaine ou impropre à la consommation humaine conformément à l'article 14 du règlement CE n°178/2002»*.

Toute procédure de retrait ou de rappel d'une denrée alimentaire engagée par un exploitant du secteur alimentaire devra être notifiée à l'organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire (ci-après « l'OSQCA »), qui sera chargé de transmettre cette information aux autorités compétentes ainsi qu'aux administrations chargées de surveiller l'exécution de ces opérations de retrait ou de rappel.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de règlement grand-ducal déterminant la procédure et les modalités de transmission des informations à l'OSQCA ne soit pas annexé au projet de loi sous avis.

De même, la Chambre de Commerce s'interroge si l'introduction d'un nouvel intervenant en matière de sécurité alimentaire destiné à jouer le rôle de simple intermédiaire entre les professionnels du secteur alimentaire et les administrations compétentes, contribuera à la simplification et à l'amélioration du système de contrôle des denrées alimentaires.

Concernant l'article 6 :

L'article 6 du projet de loi prévoit l'obligation pour tout exploitant du secteur alimentaire de notifier à l'autorité compétente chacun des établissements dont il a la responsabilité et qui mettent en œuvre l'une des étapes de production, de transformation ou de distribution des denrées alimentaires.

La Chambre de Commerce approuve cette obligation de notification ayant pour but de permettre aux autorités nationales compétentes de connaître les coordonnées des entreprises du secteur alimentaire ainsi que leurs activités afin de favoriser l'organisation des contrôles. Néanmoins, en l'absence du projet de règlement grand-ducal destiné à fixer les procédures et les modalités d'enregistrement des établissements concernés, la Chambre de Commerce se voit dans l'impossibilité d'apprécier la charge administrative que représentera cette procédure pour les professionnels du secteur alimentaire.

Concernant l'article 7 :

Conformément aux dispositions du « *paquet hygiène* », certains établissements du secteur alimentaire commercialisant des denrées alimentaires d'origine animale devront, avant de pouvoir exercer leur activité, être agréés par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, ce que la Chambre de Commerce approuve.

Concernant l'article 9 :

L'article 9 du présent projet de loi confère compétence pour la recherche et la constatation des infractions à la présente loi « *aux 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* ».

La Chambre de Commerce, au même titre que le Conseil d'Etat, s'est à plusieurs reprises inquiétée de la pratique adoptée par le législateur de la délégation des prérogatives de puissance publique à toutes sortes de fonctionnaires qui, a priori, n'ont pas les

connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves⁸.

En l'espèce, la multiplication des administrations et des fonctionnaires compétents en matière de contrôle accentue encore le risque d'atteinte aux droits des professionnels contrôlés.

La Chambre de Commerce se félicite par conséquent que les auteurs du présent projet de loi aient inséré une obligation pour les fonctionnaires concernés de suivre une formation professionnelle portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi, ce qui permettra d'assurer une meilleure exécution des opérations de contrôles dans le respect des droits des professionnels du secteur alimentaire.

Concernant les articles 12 et 13:

L'article 12 du projet de loi sous avis confère la possibilité pour les fonctionnaires en charge des contrôles d'ordonner des mesures d'urgences. Ces mesures peuvent notamment consister à (i) ordonner que des modifications nécessaires pour assurer le respect de dispositions des règlements européens, de la présente loi et de ses règlements d'exécution soient apportées dans un délai déterminé, et à (ii) ordonner des mesures immédiatement exécutoires en cas de danger imminent et grave pour la santé des consommateurs.

Les mesures d'urgence exécutoires par provision ont une validité limitée à 48 heures et peuvent être prorogées pour une durée de 30 jours sur décision de l'autorité compétente concernée.

Aux termes de l'article 13 du présent projet de loi, l'autorité compétente peut également prendre un certain nombre de mesures administratives en cas de non-conformité constatée. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Concernant l'article 14 :

L'article 14 du projet de loi sous avis introduit la perception d'une taxe à charge des exploitants du secteur alimentaire afin de couvrir les frais occasionnés par les opérations de contrôle.

La Chambre de Commerce déplore le flou entourant la présente mesure alors que les projets de règlements grand-ducaux définissant le montant et les modalités de perception des taxes n'ont pas été annexés au présent projet de loi. Elle renvoie pour le surplus à ses observations formulées dans les considérations générales du présent avis sous c).

Concernant l'article 17 :

L'article 17 du projet de loi dispose que « *la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels ne s'applique plus aux denrées alimentaires. Toutefois, ses articles 2 et 3 restent en vigueur pour autant qu'ils servent de fondement légal aux règlements pris en son exécution* ».

⁸ Cf. notamment avis de la Chambre de Commerce du 22 août 2011 concernant le projet de loi n°6288 relatif à la gestion des déchets.

La Chambre de Commerce s'étonne de cette façon de procéder et se demande si, dans un souci de sécurité juridique, une modification du libellé de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ne serait pas préférable.

La Chambre de Commerce rappelle à cet effet « *qu'il est indispensable pour la sécurité juridique, qu'on puisse se limiter à la seule lecture du texte de base initial tenant compte des modifications qui lui ont été apportées, sans devoir prendre en considération des dispositions contenues dans d'autres textes. Si un texte doit cesser d'être applicable à une situation donnée, il y a ainsi lieu d'adapter formellement le champ d'application de l'acte auquel il se rapporte, et non pas d'insérer des dispositions dérogatoires dans un autre acte, voire de recourir à une formule du type « la loi du.... cesse d'être applicable à ... ». De tels procédés n'offrent en effet pas les garanties nécessaires de sécurité juridique⁹ ».*

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération de ses observations

SMI/PPA

⁹ Marc BESCH, « *Traité de légistique formelle* », point 4.12.1., page 75.