

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

*Saisine : Ministre de la Santé
(30 juin 2017)*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter le projet de loi n° 6614 dont elle avait été saisie par le Ministre de la Santé le 4 octobre 2013 (ci-après « le projet initial ») dans un avis du 2 mai 2014.¹ Suite aux amendements proposés par le Gouvernement, la Chambre de Commerce souhaite formuler les observations qui suivent sur le nouveau texte (ci-après « le projet modifié »).

L'objet du projet initial était d'adopter en droit national les dispositions d'application d'un nombre limité de textes européens en instaurant un système de contrôle et de sanctions en matière de denrées alimentaires limité aux domaines suivants : (i) les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, et l'institution de procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, (ii) les règles relatives à l'hygiène des denrées alimentaires, et (iii) les règles relatives aux contrôles officiels dans le domaine des denrées alimentaires.²

Dans le but de répondre aux critiques émises à l'encontre du projet initial, et notamment celle formulée par le conseil d'Etat dans son avis du 11 juillet 2014 selon laquelle le projet initial « *ne s'est pas attaqué à une réforme en profondeur de l'organisation du contrôle des denrées alimentaires* »³, les amendements sous avis ont vocation à réformer dans son

¹ Avis disponible en ligne : http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4175SMI_PL_controle_et_sanctions_relatifs_aux_denrees_alimentaires.pdf

² Les textes visés par le projet initial étaient les suivants : (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 »).

³ Avis du Conseil d'Etat du 11 juillet 2014, p. 2. De manière générale, la Chambre de Commerce et la Chambre de Métiers avaient fait un constat similaire dans leurs avis respectifs des 2 mai 2014 et 20 décembre 2013. Elles y dénonçaient les lacunes du système dues à la multiplicité des acteurs responsables des contrôles sanitaires ainsi que le manque de cohérence du système existant et les conséquences de ce système sur l'activité économique.

Suite à la réception des différents avis sur le projet initial, un audit a été réalisé à la demande des ministères de l'agriculture et de la santé. Le rapport d'audit est disponible en ligne : <http://www.ma.public.lu/actualites/communiques/2017/07/07112/AGILEmaker-LogicaSoft-OSQCA-Rapport-v4.pdf>, de même que le résumé (*executive summary*) : http://www.ma.public.lu/actualites/communiques/2017/07/07112/Executive-Summary-OSQCA_verscorr.pdf.

ensemble l'organisation du système de contrôle et de sanctions en matière de denrées alimentaires.

L'objectif affirmé du projet modifié est double : d'une part, il vise à parfaire le projet initial visant à mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec la réglementation européenne précitée, en en étendant de manière substantielle le champ d'application ; d'autre part, il vise à (i) réorganiser le système de contrôle par l'intermédiaire de la mise en place d'un Commissaire au gouvernement en charge de la coordination des opérations de contrôle en matière de denrées alimentaires dont la mission sera notamment de coordonner les opérations de contrôle sur le terrain, et (ii) l'harmonisation des procédures et modalités de contrôle des établissements du secteur alimentaire.⁴

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté du gouvernement d'envisager une réforme globale du système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires et réaffirme l'importance d'un niveau élevé de sécurité alimentaire dans l'intérêt des consommateurs et des entreprises.

Au vu de l'importance de la réforme envisagée, la Chambre de Commerce déplore cependant l'utilisation d'amendements gouvernementaux prenant pour base un projet dont l'objet initial était considérablement moins ambitieux. Elle regrette que cette réforme n'ait pas été envisagée sous forme d'un nouveau projet de loi, ce qui aurait présenté l'avantage d'initier un processus législatif complet.

Au vu de l'ampleur de la réforme envisagée, la Chambre de Commerce souhaite cependant faire part de ses réflexions concernant le contenu du projet modifié.

1. Quant à la forme du projet modifié

De manière générale, la Chambre de Commerce constate que les références à la législation européenne ne sont pas entièrement à jour et qu'elles ne tiennent pas compte des actes les plus récents adoptés en matière de sécurité alimentaire.⁵

⁴ Ces objectifs à la base des amendements sous avis ont fait l'objet d'un courrier commun des ministres de l'Agriculture et de la Santé du 14 juillet 2017 adressé à la Chambre de Commerce.

⁵ A titre d'exemple, le projet modifié ne mentionne pas le 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.

De plus, certains règlements mentionnés ont d'ores et déjà été abrogés. C'est notamment le cas du règlement (CE) n°953/2009 de la Commission du 13 octobre 2009 relatif aux substances qui peuvent être ajoutées dans un but nutritionnel spécifique aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière qui a été abrogé par le règlement (UE) n°609/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 concernant les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge, les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales et les substituts de la ration journalière totale pour contrôle du poids. A noter encore que le règlement (CE) n°258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires sera remplacé à compter du 1^{er} janvier 2018 par le règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments. Les règlements (CE) n°854/2004 et 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2004 seront remplacés à compter du 14 décembre 2019 par le 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

La Chambre de Commerce attire également l'attention des auteurs sur les risques engendrés par la forme purement énumérative de certaines dispositions du projet modifié qui entraîne une absence de lisibilité du texte préjudiciable à la sécurité juridique.⁶

La Chambre de Commerce soulève ensuite l'absence de communication des projets de règlements grand-ducaux supplémentaires mentionnés dans le projet modifié sous avis, et plus précisément des deux nouveaux textes mentionnés concernant (i) les critères permettant de considérer des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires comme impropres ou dangereux pour la santé humaine⁷, et (ii) les données des établissements du secteur alimentaire et déterminant les logos représentant les trois niveaux d'hygiène qui sont rendus publics⁸.

La Chambre de Commerce regrette également l'absence de fiche financière et de fiche d'évaluation d'impact de la réforme envisagée étant donné que le projet modifié sous avis a pour objet :

- d'élargir les compétences de certaines administrations,
- de créer un nouveau service : le Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire,
- d'instaurer les bases d'opérations de coordination des registres des différentes entités en charge des contrôles de sécurité alimentaire,
- d'imposer de nouvelles obligations de publications des résultats des contrôles des établissements du secteur alimentaire,
- d'imposer des obligations supplémentaires d'enregistrement aux exploitants du secteur alimentaire.

En l'absence de communication d'éléments essentiels de la réforme tels que les règlements grand-ducaux d'application ou encore les fiches d'impact et financière, la Chambre de commerce ne dispose malheureusement pas de toutes les données nécessaires qui permettraient de mieux appréhender la réforme dans son ensemble.

Pour finir, la Chambre de Commerce remarque que, outre la réorganisation du système de contrôle et de sanctions en matière de denrées alimentaires, le projet modifié sous avis prévoit la modification ponctuelle de deux lois préexistantes, à savoir la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels, et la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et mes conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Il y aurait lieu d'intégrer une référence à ces textes dans l'intitulé du projet sous avis.

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.

⁶ A titre d'exemple, l'article 16, paragraphe 1 du projet modifié énumère 71 infractions (p. 28 à 33 du projet modifié) et l'article 16, paragraphe 2 en énumère 82 (p. 33 à 37 du projet modifié).

⁷ Article 4, paragraphe 2 du projet modifié.

⁸ Article 11, paragraphe 3 du projet modifié.

2. Quant au risque d'une extension injustifiée du champ d'application du projet modifié aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires

La Chambre de Commerce rappelle que le règlement 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, communément appelé « *food law* » (ci-après « règlement 178/2002 ») précise que « *la législation alimentaire couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et également des aliments destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires* ». ⁹

Or, la Chambre de Commerce constate que le projet modifié prévoit d'étendre le champ d'application du projet initial aux « *matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* ». ¹⁰ Cette extension, qui ne fait l'objet d'aucune justification particulière de la part des rédacteurs des amendements sous avis, semble justifiée par l'introduction de mesures d'application du règlement (CE) n°1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (ci-après « règlement 1935/2004 »).

Ce terme recouvre notamment les récipients destinés au transport des denrées alimentaires, les machines de transformation agro-alimentaire, les matériaux pour le conditionnement des denrées alimentaires et les articles pour le service de la table et de la cuisine. ¹¹ Or, ce secteur industriel fait l'objet d'une réglementation distincte et n'a pas vocation à être confondu avec le secteur des denrées alimentaires. ¹²

La Chambre de Commerce constate la généralisation de la référence aux « *matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* » dans le projet modifié. Partout où figurait la mention de « *denrée alimentaire* » dans le projet initial, elle a été complétée de la façon suivante : « *denrée alimentaire [et/ou] matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* ». ¹³

⁹ Article 3, paragraphe 1^{er}.

¹⁰ Projet d'article 1^{er}. Le champ d'application du projet initial couvrait « *toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires* ». Il avait vocation à s'appliquer à toute personne physique ou morale exerçant une activité de ce secteur, mais également à tous les lieux, locaux ou moyens de transports où les denrées alimentaires sont produites, préparées, stockées, entreposées, livrées ou vendues.

¹¹ Matériaux en Contact avec des Denrées Alimentaires, brochure de la Commission européenne, 2015, disponible en ligne : https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/cs_fcm_legis_pm-guidance_brochure_fran.pdf.

¹² A titre d'exemple, le règlement (UE) n°10/2011 de la Commission du 14 janvier 2011 concernant les matériaux et objets en matière plastique destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, ou encore le règlement (CE) n°2023/2006 de la Commission du 22 décembre 2006 relatif aux bonnes pratiques de fabrication des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

¹³ Cette modification concerne tout particulièrement les projets d'articles suivants : le projet d'article 1^{er} relatif au champ d'application du projet de loi ; le projet d'article 5 concernant l'obligation de notification ; le projet d'article 8 relatif aux contrôles à l'importation des denrées alimentaires en provenance d'un pays tiers (dans cet article, la mention initiale de « *lots de denrées alimentaires* » est remplacée par « *matériaux et objet destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* ») ; le projet d'article 12 relatif aux prérogatives de contrôle des agents habilités à effectuer des contrôles officiels.

Si certaines mesures d'application renvoient directement au règlement 1935/2004,¹⁴ la Chambre de Commerce constate que la plupart des références du projet modifié aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires vont bien au-delà du champ d'application et des mesures prévues dans ce règlement.¹⁵

La Chambre de Commerce ne se prononce pas quant à l'opportunité d'intégrer les mesures d'application du règlement 1935/2004 au projet de loi sous avis. **Eu égard aux observations qui précèdent, elle interpelle cependant les auteurs quant aux conséquences d'une extension systématique de toutes les mesures du système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires à l'ensemble des opérateurs économiques du secteur des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.**

3. Quant à la création d'un Commissariat au Gouvernement à la qualité, à la fraude, et à la sécurité alimentaire

Dans son avis sur le projet initial, la Chambre de Commerce avait exprimé son regret qu'il ne soit pas remédié au problème de la multiplication des intervenants issus de différentes administrations et à l'absence de coordination entre elles.¹⁶ Constat qui a été confirmé par les résultats de l'audit du système du contrôle alimentaire effectué à la demande des ministères de l'agriculture et de la santé selon lequel « *l'amélioration du système de contrôle alimentaire passe par la mise en commun des services concernés sous une tutelle administrative unique* ».¹⁷

La Chambre de Commerce se félicite d'avoir contribué à faire évoluer la position du gouvernement dans le sens de la mise en place d'une entité unique visant à regrouper tous les agents agissant dans le cadre des contrôles des denrées alimentaires.¹⁸

¹⁴ Il s'agit des mesures qui prévoient : la désignation du ministre ayant la santé dans ses attributions en tant qu'autorité compétente au sens du règlement 1935/2004 (projet d'article 2, paragraphe 1^{er}, point 19), l'adoption d'une base légale pour la détermination de la dangerosité des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires par règlement grand-ducal (projet d'article 4, paragraphe 2), et la détermination de sanctions applicables en cas de violations de certaines dispositions dudit règlement européen (projet d'article 16).

¹⁵ A titre d'exemple, l'article 5 du projet modifié est rédigé comme suit : « *Tout exploitant du secteur alimentaire qui engage une procédure de retrait ou de rappel du marché d'une denrée alimentaire ou de matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires conformément à l'article 19 du règlement (CE) n°178/2002 en informe immédiatement le commissariat [...]* ». Or, l'article 19 précité, intitulé « Responsabilités en matière de denrées alimentaires : exploitants du secteur alimentaire », porte exclusivement sur les matières visées par le règlement 178/2002 « 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. » Il ne porte donc pas sur les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

¹⁶ Avis de la Chambre de Commerce du 2 mai 2014, *op cit* note 1, p. 5-6.

¹⁷ Rapport d'audit du système du contrôle alimentaire au Luxembourg, conclusions p.84. De manière générale, le rapport d'audit met en évidence des lacunes importantes au niveau de l'organisation administrative actuelle et pointe notamment les limites de l'action de l'Organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire (OSQCA) créé en 2007 afin d'assurer la coordination entre administrations. Cet organisme souffre de l'absence de pouvoir décisionnaire en cas de désaccord entre agent et de l'absence de hiérarchie claire entre agents en provenance de différentes administrations (p. 266).

Le rapport d'audit complet est disponible en ligne : <http://www.ma.public.lu/actualites/communiques/2017/07/07112/AGILEmaker-LogicaSoft-OSQCA-Rapport-v4.pdf>.

¹⁸ Cette tâche reviendra au Commissariat au Gouvernement dont la première mission est « l'organisation et la coordination, en étroite collaboration avec les administrations et les agents [...] des contrôles en matière de

Elle constate cependant que le Commissariat au Gouvernement mis en place dans le projet modifié est principalement doté d'une mission de coordination de l'action des agents qui, bien que destinés à être regroupés physiquement dans les mêmes locaux, restent hiérarchiquement sous la responsabilité de leurs administrations respectives.¹⁹

La Chambre de Commerce craint que le Commissariat au Gouvernement ne souffre des mêmes maux que l'OSQCA et elle regrette que le projet modifié ne pose pas les bases d'une entité autonome responsable à part entière du domaine de la sécurité alimentaire, et dotée de tous les pouvoirs nécessaires afin d'assurer au mieux ses fonctions. Une telle proposition aurait été un signal fort de volonté politique envoyé aux opérateurs économiques du secteur de l'alimentation.

Commentaire des amendements

Concernant le nouveau projet d'article 1^{er}

L'amendement 1° vise à élargir le champ d'application du projet de loi aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Là où le projet initial ne concernait que les denrées alimentaires, le projet modifié vise désormais « *toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* », ainsi que tous les lieux, locaux ou moyens de transports où les denrées alimentaires **ou les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires** sont produits, préparés, stockés, entreposés, livrés ou vendus.

La Chambre de Commerce constate que tout un pan de l'industrie a vocation à être concerné par le projet modifié, et ce alors même que le secteur des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires fait l'objet d'une réglementation distincte et qu'il n'a pas vocation à être confondu avec le secteur des denrées alimentaires à proprement parler.²⁰

La Chambre de Commerce a déjà exposé plus haut les risques d'une extension telle que projetée du champ d'application du projet sous avis. Elle se rapporte à ses développements sur ce point et propose que les références aux « *matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* » soient purement et simplement retirées du projet d'article sous analyse.

Concernant le nouveau projet d'article 2

Cet article a pour objet de désigner l'autorité nationale compétente en charge de l'exécution des attributions que génère l'application de différents règlements européens.

denrées alimentaires » (nouveau projet d'article 3, paragraphe 1^{er}, a). La volonté de rapprochement physique des agents est confirmée par les ministres de l'Agriculture et de la Santé dans leur courrier commun du 14 juillet 2017 adressé à la Chambre de Commerce.

¹⁹ Les missions du Commissariat au Gouvernement sont énumérées à l'article 3 du projet modifié.

²⁰ Cf supra note 12.

Le projet d'article modifié fait passer de 5 à 19 le nombre de règlements européens au titre desquels le ministre ayant la santé dans ses attributions aura la qualité d'autorité nationale compétente. Le ministre ayant l'agriculture dans ses attributions reste compétent pour les activités de production primaire et les activités annexes.

Quant au fond, le projet d'article modifié sous avis désigne également le ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions comme autorité compétente en matière de qualité et de fraude en matière de denrées alimentaires. La Chambre de Commerce s'étonne que cette désignation se fasse en dehors de toute référence à un règlement européen particulier en la matière et s'interroge sur l'éventualité d'une superposition de cette compétence avec celles – énumérées au paragraphe 1^{er} – du ministre ayant la santé dans ses attributions.

Quant à la forme, la Chambre de Commerce note que certains des règlements mentionnés pour lesquels le ministre ayant la santé dans ses attributions est désigné comme autorité compétente ne font pas référence à l'existence d'autorités nationales compétentes. Il s'agit plus particulièrement des règlements mentionnés aux points 10, 11, 12 et 14 de l'article sous avis concernant les additifs, arômes et enzymes alimentaires ainsi que les nouveaux aliments et produits alimentaires. Elle s'interroge dès lors sur l'utilité des points concernés dans le projet d'article sous analyse.

La Chambre de Commerce note également qu'au point 15. dudit amendement, la référence au règlement (CE) n°953/2009 devrait être actualisée en raison de l'abrogation de ce texte par le règlement (UE) n°609/2013.

Concernant le nouveau projet d'article 3

Ce projet d'article modifié a pour objet de créer un Commissariat du gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire, dirigé par un commissaire désigné par le gouvernement sur proposition commune du ministre ayant la santé dans ses attributions et du ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions.

Cette disposition remplace l'ancien projet d'article 3 qui prévoyait l'adoption de mesures d'organisation de la coopération inter-administrative entre les agents de 4 ministères différents en charge de contrôle des denrées alimentaires et qui avait été critiqué par le Conseil d'Etat comme ne répondant pas à un besoin de réforme en profondeur du système de contrôles des denrées alimentaires.

Les missions du nouveau Commissariat du gouvernement à la qualité, à la fraude et à la sécurité alimentaire regroupent notamment :

- l'organisation et la coordination, en étroite collaboration avec les administrations et les agents de contrôle, des contrôles en matière de denrées alimentaires,
- l'harmonisation des procédures de contrôle des établissements du secteur alimentaire,
- l'exercice des fonctions de point de contact du système d'alerte rapide des aliments pour animaux et des denrées alimentaires,
- la communication des informations destinées au grand public,
- la coordination de la formation continue des agents chargés de procéder aux contrôles officiels,

- la coordination des registres d'enregistrement des établissements du secteur alimentaire,
- le pouvoir de dépêcher des agents afin d'exécuter des contrôles.

La Chambre de Commerce a déjà développé en introduction ses doutes concernant l'effectivité des pouvoirs accordés au Commissariat au Gouvernement et réaffirme son regret que n'ait pas été mise en place une entité unique autonome, responsable à part entière du domaine de la sécurité alimentaire, et dotée de tous les pouvoirs, y compris contraignants, nécessaires afin d'assurer au mieux ses fonctions.

Concernant le nouveau projet d'article 4

Le paragraphe 2 de l'article 4 du projet modifié devrait être modifié comme suit : « (2) *afin de déterminer la dangerosité [...] des matériaux et des objets [...] conformément à l'article 3 du règlement (CE) n°~~1953~~1935/2004 [...]* »

Concernant le nouveau projet d'article 5

Le projet d'article 5 vise l'obligation de notification qui s'impose à tout exploitant du secteur en cas de procédure de retrait ou de rappel du marché d'une denrée alimentaire en vertu de l'article 19 du règlement 178/2002 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.

Le projet d'article tel que modifié par l'amendement 5° propose d'étendre cette obligation de notification imposée par l'article 19 du règlement 178/2002 aux procédures de retrait ou de rappel de matériaux ou objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Comme elle l'a déjà indiqué dans ses remarques à caractère général relatives à l'élargissement du champ d'application du projet modifié aux « *matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* », la Chambre de Commerce note que le règlement 178/2002 auquel se rapporte cet article ne concerne pas ces matériaux et objets. Dès lors, il y aurait lieu de supprimer la référence introduite dans le projet modifié d'article 5.²¹

Concernant le nouveau projet d'article 6, paragraphe 1

La Chambre de Commerce suggère de modifier cet article comme suit : « *le commissariat est autorisé~~e~~ à exploiter un fichier* ».

Concernant le nouveau projet d'article 7

Le projet d'article 7 sous avis conditionne l'exercice d'une activité du secteur alimentaire à l'obtention d'un agrément du ministre de la santé sur avis de l'administration des services vétérinaires.

²¹ Cf supra, note 15.

La Chambre de Commerce salue l'instauration de cette obligation mais regrette qu'il soit soumis à l'intervention de deux autorités différentes. Cette procédure risque de constituer un frein à l'efficacité de la procédure et elle ne va pas dans le sens d'une simplification administrative.

Concernant le nouveau projet d'article 8

Le projet d'article sous analyse vise à étendre la réglementation des contrôles à l'importation des denrées alimentaires en provenance d'un pays tiers aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

La Chambre de Commerce a déjà exposé plus haut les risques d'une extension du champ d'application du projet sous avis aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Elle se rapporte à ses développements sur ce point et propose que les références aux « *matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* » soient purement et simplement retirées du projet d'article sous analyse.

A titre subsidiaire, au regard des considérations qui précèdent, la Chambre de Commerce suggère que le projet d'article 8 paragraphe 3 soit complété comme suit : « *les modalités de notification et de contrôles des denrées alimentaires **ou des** matériaux et objets [...]* »

Concernant le nouveau projet d'article 10, paragraphe 1

Le projet d'article sous avis détermine les modalités des contrôles effectués par les agents habilités. Il précise notamment que ces agents peuvent pénétrer dans les locaux à tout moment, y compris pendant les heures d'activité.

Dans un souci de bon déroulement du service au sein des établissements du secteur alimentaire concernés, la Chambre de Commerce suggère que ce paragraphe soit complété par la mention suivante :

« Le cas échéant, l'accès aux locaux pendant les heures d'activité doit se faire sans déranger le bon déroulement du service ».

Concernant le nouveau projet d'article 11

Cet amendement introduit un nouvel article 11 au projet de loi concernant la publication des résultats des contrôles officiels relatifs au respect de la réglementation par les opérateurs du secteur alimentaire. Cet article prévoit notamment que les résultats des contrôles des établissements du secteur alimentaire soient regroupés en trois niveaux d'hygiène, chacun assorti d'un logo (par exemple sous forme de smiley).

La Chambre de Commerce regrette de ne pas pouvoir prendre connaissance du projet de règlement grand-ducal précisant les données des établissements du secteur alimentaire

et déterminant les logos représentant les niveaux d'hygiène prévu par le projet d'article sous analyse.

Elle s'interroge cependant sur la charge financière et administrative liée à ce type de publication ainsi que sur leur utilité au vu de l'objectif de sécurité alimentaire poursuivi.

La Chambre de Commerce est d'avis que la meilleure publicité des résultats des contrôles officiels effectués réside dans le fait qu'un établissement soit autorisé ou non à exercer son activité : s'il ouvert, cela signifie que ses pratiques sont conformes à la réglementation en vigueur en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire. Dès lors, la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence d'indicateurs et/ou logos supplémentaires qui risquent au contraire d'induire le consommateur en erreur.

La Chambre de Commerce relève également qu'il y aurait lieu de modifier le paragraphe 2 du projet d'article comme suit : « *Les contrôles officiels ont lieu selon les modalités fixées à l'article 10 [...]* ».

Concernant le nouveau projet d'article 12

Le projet d'article sous analyse vise à étendre les prérogatives de contrôle des agents aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

La Chambre de Commerce, qui constate que cette extension n'est pas justifiée par les rédacteurs des amendements sous avis, a déjà exposé plus haut les risques d'une extension du champ d'application du projet sous avis aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Elle se rapporte à ses développements sur ce point et suggère que les références aux « *matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* » soient purement et simplement retirées du projet d'article sous analyse.

Concernant le nouveau projet d'article 13, paragraphe 2

Le projet d'article sous analyse concerne la possibilité pour certains fonctionnaires et agents de l'administration d'ordonner des mesures d'urgence à des fins de régularisation et de cessation de violations de la législation applicable.

Dans un souci d'amélioration de l'efficacité de la mesure, la Chambre de Commerce suggère que le délai fixé pour remédier à la situation soit déterminé d'un commun accord avec l'entreprise concernée.

Elle propose que l'article 13, paragraphe 2 soit complété comme suit :

« *ils ont alors le droit : - d'ordonner que soient apportées dans un délai approprié déterminé d'un commun accord avec l'entreprise concernée, les modifications nécessaires [...]* ».

Concernant le nouveau projet d'article 14, paragraphe 2

Il y aurait lieu de modifier le paragraphe 2 de l'article sous avis comme suit : « (2) # Elle peut également impartir [...] ».

Concernant le nouveau projet d'article 15

La Chambre de Commerce salue le contenu de l'amendement 11° qui revient sur la volonté initiale des rédacteurs du projet de loi d'instaurer de nouvelles taxes à charge des exploitants du secteur alimentaire afin de financer les contrôles en matière de sécurité alimentaire.

Le projet d'article modifié prévoit que « *les opérations de contrôle [...] devenues nécessaires à la suite d'un premier contrôle ayant révélé des manquements [...] peuvent donner lieu à la perception de taxes* ».

La Chambre de Commerce regrette de ne pas avoir été saisie en même temps du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal mentionné par cet article dans la mesure où celui lui aurait permis de se prononcer en ayant une vision précise du dispositif envisagé.

La Chambre de Commerce rappelle cependant qu'une telle taxe doit en tout état de cause demeurer raisonnable et proportionnée, sous peine de désavantager les acteurs économiques nationaux par rapports aux opérateurs internationaux.

Concernant le nouveau projet d'article 16

Ce projet d'article a pour objet de prévoir les sanctions pénales applicables dans le cadre du champ d'application du projet modifié sous avis, c'est-à-dire concernant l'ensemble des domaines relatifs à la sécurité alimentaire.

Pour ce faire, les auteurs des amendements sous avis ont listé les infractions de telle sorte que « *tous les articles des règlements communautaires cités à l'article 2 pouvant donner lieu à des infractions et la peine qui en résulte ont été précisés dans trois seuils de peines différentes* ». ²² Le projet d'article modifié est donc composé de trois listes, dont deux d'environ 80 points chacune (respectivement 4 et 5 pages complètes), énumérant article par article, paragraphe par paragraphe, chaque comportement, du plus précis au plus large, susceptible de faire l'objet d'une sanction pénale en matière de sécurité alimentaire. ²³

A la lecture de l'amendement 12° sous avis, la Chambre de Commerce s'interroge cependant sur le respect du principe de légalité des peines qui, comme l'énonce la Cour Constitutionnelle, impose « *la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment*

²² Commentaire de l'amendement 12.

²³ La 3^e liste mentionnée par les auteurs du projet de loi correspond aux infractions les plus graves, sanctionnées par une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans et d'une amende de 50.001 à 500.000 euros. Une seule infraction est concernée.

Les infractions, présentées sous forme de tirets, ne sont pas numérotées dans les amendements sous avis. Pour plus de lisibilité, la Chambre de Commerce fait référence aux infractions en se référant au numéro fictif des tirets dans chaque paragraphe.

clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables. Le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution. »²⁴

La Chambre de Commerce rappelle également qu'en vertu de la réglementation européenne, il appartient aux Etats membres de fixer les règles relatives aux mesures et sanctions applicables en cas de violation de la législation. Les mesures et sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.²⁵

Or, le projet d'article sous avis ne permet pas à un opérateur économique de déterminer avec précision si tel comportement est sanctionnable ou non, et, s'il l'est, quelle peine il encoure. De plus, les listes d'infractions du projet d'article sous avis libellées de telle façon que la Chambre de Commerce émet de forts doutes quant à la conformité dudit projet d'article au principe constitutionnel de légalité de la peine.

Sans entrer dans le détail de chaque sanction prévue dans le projet d'article sous analyse, la Chambre de Commerce relève plusieurs catégories de problématiques susceptibles de vicier les dispositions proposées, notamment :

(i) des sanctions visant des dispositions d'ordre général, comme par exemple : la mise sur le marché de denrées alimentaires non accompagnée d'informations conformément au règlement (UE) n°1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires,²⁶ la mise sur le marché d'une denrée en infraction avec la législation nationale adoptée concernant des questions qui ne sont pas expressément harmonisées par le règlement 1169/2011,²⁷ ou encore la mise sur le marché d'une denrée « *préjudiciable à la santé* » ;²⁸

(ii) des sanctions incompatibles entre elles, comme par exemple : d'une part l'infraction commise par l'exploitant du secteur alimentaire qui met sur le marché des denrées alimentaires qui sont en infraction avec l'article 6 du règlement 1169/2011 qui correspond à l'exigence générale suivant laquelle « *Toute denrée alimentaire destinée au consommateur final ou aux collectivités est accompagnée d'informations sur les denrées alimentaires conformément au présent règlement* »²⁹ et d'autre part les infractions susceptibles de générer une peine plus lourde pour des comportements spécifiques en infraction avec les articles 7 à 9, 39, ou encore 44 de ce même règlement 1169/2011 ;³⁰

²⁴ Cour Constitutionnelle, Arrêt n°12/02 du 22 mars 2002, Mém. A - 40 du 12 avril 2002, p. 672.

²⁵ Voir, à titre d'exemple, l'article 17 du règlement 178/2002.

²⁶ Le projet d'article 16, paragraphe 1, point 54 prévoit que commet une infraction sanctionnable pénalement : « l'exploitant du secteur alimentaire qui met sur le marché des denrées alimentaires qui sont en infraction avec l'article 6 du règlement (UE) n°1169/2011 ». Or, l'article visé est rédigé comme suit : « *Article 6 Exigence fondamentale - Toute denrée alimentaire destinée au consommateur final ou aux collectivités est accompagnée d'informations sur les denrées alimentaires conformément au présent règlement.* »

²⁷ Projet d'article 16, paragraphe 1, point 66.

²⁸ Le projet d'article 16, paragraphe 3 prévoit de sanctionner l'exploitant du secteur alimentaire qui met sur le marché une denrée alimentaire en infraction avec l'article 14, paragraphes 1^{er} et 2, point a) du règlement 178/2002, c'est-à-dire « *une denrée alimentaire [...] a) préjudiciable à la santé* ».

²⁹ Projet d'article 16, paragraphe 1, point 54.

³⁰ Projet d'article 16, paragraphe 2, points 70 à 75.

(iii) des sanctions visant des références incomplètes à des dispositions réglementaires.³¹

Pour l'ensemble de ces raisons, la rédaction du projet d'article sous avis interpelle la Chambre de Commerce qui dénonce le risque de son inapplicabilité et souhaite rendre les auteurs attentifs au danger qui découlerait de l'adoption de ce projet d'article en matière de sécurité juridique s'il venait à être adopté en l'état.

* * *

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

CCL/DJI

³¹ A titre d'exemple, à l'article 16, paragraphe 1, point 21 du projet modifié sous avis.