

Objet: Projet de règlement grand-ducal relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires produites sans OGM. (4231MJE)

*Saisine : Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs
(26 mars 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'introduire un label facilitant aux consommateurs l'identification des denrées alimentaires¹ produites sans recours à des organismes génétiquement modifiés (ci-après « OGM »). Le label s'applique à tout établissement intervenant dans la production agricole, dans la transformation et le conditionnement ainsi que dans la commercialisation et la distribution des denrées alimentaires.

Le cadre réglementaire actuel prévoit, au niveau européen, un étiquetage obligatoire des denrées alimentaires et aliments pour animaux contenant ou produits à partir d'OGM. Cet étiquetage obligatoire concerne notamment les produits végétaux comme le soja, le maïs ou d'autres produits dérivés. Néanmoins, aucune obligation n'existe actuellement pour les produits tels que le lait, la viande ou encore les œufs issus d'animaux nourris aux denrées alimentaires contenant des OGM. Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à couvrir cette lacune. Avec l'introduction du label proposé par le projet de règlement grand-ducal sous avis, les productions alimentaires qualifiées sans OGM peuvent désormais se distinguer des denrées alimentaires contenant des OGM en apposant le signe distinctif « sans OGM »² sur leur emballage. Au Luxembourg, actuellement seuls les produits d'origine animale issus de l'agriculture biologique sont garantis sans OGM. L'extension du cadre réglementaire projetée permettra ainsi à la filière agricole dite « traditionnelle » de produire et commercialiser des produits d'origine animale sous le label « sans OGM ».

Historique du cadre réglementaire européen

La directive 2001/18/CE³ vise à rendre la procédure d'autorisation de dissémination⁴ volontaire et de mise sur le marché des OGM plus efficace et plus transparente. La protection de la santé humaine et de l'environnement demande qu'une attention particulière soit accordée au contrôle des risques résultant de l'utilisation volontaire d'OGM dans l'environnement. Cette directive a été adoptée suite à la décision des Etats de l'Union européenne (ci après « UE ») de ne plus autoriser de nouveaux OGM tant que l'encadrement de cette technologie ne garantirait pas une meilleure prise en compte du principe de précaution et plus de transparence.

Lorsque les produits ayant recours à des OGM sont destinés pour l'alimentation des êtres humains ou les animaux, c'est le règlement 1829/2003(CE)⁵ qui s'applique. Il fixe avant

¹ Produit alimentaire destiné à la consommation.

² Le présent PRGD prévoit 3 types d'inscription en fonction de l'ingrédient concerné : « sans OGM », « produit sans OGM », « nourri sans OGM ». Les inscriptions sont également déclinées en langues luxembourgeoise et allemande.

³ Source : http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:303dd4fa07a84d2086a80baaf0518d22.0007.02/DOC_1&format=PDF.

⁴ Une dissémination volontaire d'OGM est définie comme toute introduction intentionnelle dans l'environnement d'un OGM ou d'une combinaison d'OGM.

⁵ Règlement concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés. Source : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1829&from=FR>.

tout les procédures d'autorisation pour les produits alimentaires contenant des OGM et destinés au marché unique de l'UE. Afin de compléter le règlement précité et dans un souci de protection des consommateurs, la législation européenne a également introduit l'obligation d'étiquetage pour les denrées alimentaires susceptibles de contenir des OGM. Cette obligation est reprise dans le règlement 1831/2003 (CE)⁶. Dans le cadre législatif national, ces deux règlements sont repris dans le règlement grand-ducal du 4 avril 2005⁷ portant sanction et exécution des dispositions des règlements européens précités. Il est pourtant important de rappeler que la législation européenne ne réglemente que l'étiquetage des denrées alimentaires végétales ainsi que les aliments pour animaux. Les denrées alimentaires d'origine animale ne sont pas concernées.

Certains pays européens comme l'Allemagne ou encore la France⁸, ont jugé insuffisant le simple étiquetage et ont mis en place un cadre réglementaire plus favorable aux producteurs conventionnels distribuant des denrées alimentaires sans OGM (y compris les aliments issus des animaux). Afin de distinguer davantage les différents produits, ils ont introduit un label à titre volontaire nommé « sans OGM » respectivement « ohne Gentechnik ». En Allemagne, le label en question trouve son origine dans une réglementation entrée en vigueur en date du 1^{er} mai 2008⁹ et a notamment comme objectif que les producteurs puissent communiquer de manière transparente aux consommateurs que leurs denrées alimentaires végétales ne contiennent pas de trace d'OGM respectivement que les aliments d'origine animale n'aient pas été nourris avec des produits contenant des OGM. En France, la règle d'étiquetage « sans OGM » qui a été introduite au 1^{er} juillet 2012¹⁰ est assez similaire à celle de l'Allemagne. La législation française prévoit que les ingrédients d'origine végétale peuvent utiliser la mention « sans OGM » s'ils sont issus de matières premières contenant au maximum 0,1 % d'OGM. En ce qui concerne les ingrédients d'origine animale, le label indique si l'animal a été « nourri sans OGM » pour un seuil maximal de 0,9 %. Ces taux sont des seuils de référence prenant en compte toute possibilité de présence fortuite ou accidentelle d'OGM. Toute denrée alimentaire contenant des taux supérieurs ne peuvent pas recourir à la mention « sans OGM ».

Considérations générales

Avec le présent projet de règlement grand-ducal, le Luxembourg se propose d'adapter son cadre réglementaire en termes d'utilisation d'OGM en s'inspirant notamment des évolutions récentes observées en Allemagne ou encore en France. Il importe de rappeler que les prises de décision de l'Allemagne et de la France ne connaissent pas leur origine dans la législation européenne, mais qu'il s'agit de décisions au niveau national dans un souci de protéger davantage le consommateur, notamment en étiquetant les produits d'origine animale. Tout en sachant que les auteurs s'inspirent de la législation de nos pays voisins, la Chambre de Commerce tient à rappeler que l'introduction d'un tel label devrait trouver son origine dans le cadre réglementaire européen. Avec la libre circulation des marchandises et une multitude de pays introduisant leur propre label, ce pêle-mêle d'étiquettes risque de prêter à confusion auprès des consommateurs finaux et pourrait ainsi

⁶ Règlement concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE. Source : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:268:0024:0028:FR:PDF>

⁷ Source : <http://www.legilux.public.lu/rgl/2005/A/0828/1.pdf>.

⁸ L'Autriche, la Suisse, la Slovaquie ou encore l'Italie ont également mis en place un label « sans OGM ». Les conditions concernant l'étiquetage sont toutefois divergentes comme un cadre réglementaire commun fait défaut au niveau européen.

⁹ « Gesetz zur Durchführung der Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union auf dem Gebiet der Gentechnik und über die Kennzeichnung ohne Anwendung gentechnischer Verfahren hergestellter Lebensmittel (EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz - EGGenTDurchfG) »

Source : <http://www.gesetze-im-internet.de/eggendurchfG/BJNR124410004.html>.

¹⁰ Les règles d'étiquetage des produits contenant ou non des OGM ont été modifiées à partir du 1^{er} juillet 2012 par Décret n° 2012-128 du 30 janvier 2012 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires issues de filières qualifiées « sans organismes génétiquement modifiés ». Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025241412>.

restreindre la transparence lors de l'achat de denrées alimentaires issues d'autres pays membres. Comme il n'existe pas encore un cadre européen commun en cette matière, les labels continueront à être attribués sous des conditions différentes en fonction des législations nationales des pays membres et, économiquement parlant, des législations divergentes peuvent facilement créer des distorsions de concurrence sur le marché agro-alimentaire « sans OGM ». Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités luxembourgeoises en charge du présent dossier à prendre ces remarques en considération et œuvrer davantage en faveur d'un accord au niveau européen.

La Chambre de Commerce remarque également que (i) l'article 7 du projet de règlement grand-ducal sous avis portant sur les conditions de séparation des différentes unités de production, (ii) l'article 9 portant sur les règlements d'un système de documentation permettant le retraçage des flux de marchandises ainsi que (iii) l'article 14 portant sur les procédures de contrôles peuvent susciter une certaine confusion. Certains points des articles précités nécessitent de plus amples précisions quant à leurs modalités et mise en œuvre. Par exemple, dans le cas où un établissement peut scinder sa production en unités distinctes dans le but de séparer les chaînes de production « sans OGM » et « avec OGM », les auteurs ne précisent pas sous quelles conditions et modalités cette séparation peut avoir lieu. Quant au système de documentation avancé dans l'article 9, les auteurs ne précisent pas les fichiers et documents à joindre alors qu'ils sont censés à garantir le retraçage des flux de marchandises en aval et en amont. Finalement, l'article 14 ne spécifie pas exactement ce que les contrôleurs agréés sont censés vérifier et contrôler. Il conviendrait de référer dans l'article 14 aux articles précis du présent projet de règlement grand-ducal afin de clarifier quelles modalités sont susceptibles d'être soumises à un contrôle régulier.

La Chambre de Commerce veut également relever l'aspect volontaire du label faisant défaut dans le présent projet de règlement grand-ducal. Elle invite les auteurs à s'inspirer du cadre réglementaire français concernant le label « sans OGM ». Ce dernier dispose que «...les mentions particulières d'étiquetage qui peuvent être utilisées pour la mise sur le marché des denrées alimentaires destinées au consommateur final en ce qui concerne leurs ingrédients issus de filières de production et commerciales qualifiées « *sans organismes génétiquement modifiés*... »¹¹ ». Cet article souligne ainsi le caractère volontaire du label en question laissant ainsi le choix aux entreprises d'y adhérer ou non.

En matière de simplification administrative, la Chambre de Commerce déplore que le ministère compétent n'ait pas prévu la possibilité de soumettre des demandes d'agrément de manière électronique. Une telle mesure faciliterait les démarches administratives pour les établissements et le ministère en question.

Au regard de la proposition d'instituer une commission chargée de gérer et de surveiller le label et de conseiller les ministres compétents, la Chambre de Commerce remet en question la sphère d'action de ladite commission. Selon le présent projet de règlement grand-ducal, la commission aura les missions suivantes :

- aviser les ministères compétents¹² pour les demandes d'agrément introduites par les établissements intéressés ;
- tenir à jour une liste actualisée des noms et adresses des établissements agréés pour le label ;
- attribuer un numéro de code à chaque organisme de contrôle agréé ;

¹¹ Article 1^{er} du Décret n° 2012-128 du 30 janvier 2012 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires issues de filières qualifiées « sans organismes génétiquement modifiés ».

¹² Ministère de l'Agriculture et ministère de la Santé.

- surveiller à intervalle régulier les résultats de contrôles effectués par les organismes de contrôle agréés ;
- informer les ministres en cas de non-respect aux dispositions du présent projet de règlement ;
- préparer les listes précisant les points à vérifier lors des soi-disant « autocontrôles ».

La Chambre de Commerce n'est certes pas contre l'introduction d'une commission, toutefois cette dernière devrait se limiter à un rôle consultatif. Toute mission impliquant une tâche récurrente devrait être retirée de la commission et attribuée à une administration compétente qui reste encore à être déterminée.¹³

Commentaires des articles

Remarque préalable :

La Chambre de Commerce relève que le projet de règlement grand-ducal sous avis utilise indifféremment le terme « logo » ou « label » et recommande d'uniformiser l'emploi de ces deux termes.

Concernant l'article 1:

L'article 1 propose la création d'un label « sans OGM » et la définition de son champ d'application. Comme évoqué dans la partie relative aux considérations générales, la Chambre de Commerce souhaite la modification de l'article afin d'introduire le caractère volontaire dudit label. Ainsi, elle propose au paragraphe (1) la modification suivante : « *Le présent règlement grand-ducal a pour objectif de créer un label, dénommé ci-après le « label », qui peut être utilisé volontairement pour la mise sur le marché des denrées alimentaires, dans le but de permettre au consommateur final d'opter en faveur de denrées alimentaires produites sans recours à des organismes génétiquement modifiés, dénommés ci-après « OGM » ».*

Au paragraphe (2), il incomberait d'introduire une numérotation pour les 3 « tirets ». Il conviendrait de s'orienter sur l'article 3, paragraphe a), qui énumère les subdivisions par ordre alphabétique.

Concernant l'article 2:

L'article 2 reprend les définitions des termes et notions dont il est fait référence dans le projet de règlement grand-ducal sous avis. Pourtant, seul le terme « produit à l'aide d'OGM » jouit d'une définition propre tandis que les autres termes et notions sont à reprendre du règlement 178/2002 du Parlement et du Conseil du 28 janvier 2002. Dans un souci de transparence, la Chambre de Commerce invite les auteurs d'indiquer au moins les définitions des termes les plus récurrents à savoir, les notions « contenir d'OGM », « consister en OGM » et « produit à partir d'OGM » dans un premier article dédié aux définitions.

¹³ Par exemple, le fait de tenir à jour une liste actualisée des noms et adresses des établissements agréés pour le label ou encore d'attribuer un numéro de code à chaque organisme de contrôle agréé devrait être délégué à une administration.

Concernant l'article 3 :

Le premier paragraphe de l'article 3 fixe les seuils de tolérance pour les produits alimentaires d'origine végétale respectivement animale. Dans le paragraphe (1) a.), il est cité que le seuil de tolérance pour les composantes d'origine végétale s'élève à 0,1% sans pourtant citer la source dudit seuil proposé. Cette information ne figure pas non plus dans les commentaires des articles.

En ce qui concerne les composantes d'origine animale, qui sont reprises dans le paragraphe 1 b.) du présent article, les auteurs se réfèrent au cadre réglementaire européen quant aux exigences de proportion d'OGM qu'une denrée alimentaire peut contenir. Au lieu de se référer uniquement à la législation européenne, il conviendrait aussi de spécifier le seuil de tolérance auquel les denrées alimentaires d'origine animale sont soumises. Dans l'exposé des motifs, les auteurs mentionnent clairement le seuil de tolérance¹⁴, mais ne le citent pas dans le présent article. Ainsi, dans un souci de clarté, la Chambre de Commerce invite les auteurs de compléter le paragraphe en question en y mentionnant le seuil de tolérance de 0,9% pour les composantes d'origine animale.

Concernant l'article 4 :

L'article 4 définit les caractéristiques du logo à apposer sur les produits qui sont conformes aux exigences du projet de règlement grand-ducal sous avis. Le logo en question est censé être reproduit dans l'annexe, pourtant il n'y figure pas.

Concernant l'article 5 :

Quant à la constitution de la commission en charge de gérer et de surveiller le label, la Chambre de Commerce invite les auteurs à prendre en considération les remarques énoncées dans les considérations générales du présent avis.

Concernant l'article 6 :

Comme expliqué dans les considérations générales, la Chambre de Commerce en appelle à ce que la possibilité de soumettre des demandes d'agrément de manière électronique soit introduite.

Concernant l'article 7 :

L'article 7 fixe les dispositions au cas où un établissement gère plusieurs filières de production se trouvant sous le même toit. Le présent article évoque la possibilité de scinder l'établissement en unités distinctes, afin de séparer les modes de production « sans OGM » de ceux « avec OGM ». Afin de pouvoir bénéficier d'un étiquetage dans le sens du présent projet de règlement grand-ducal, l'article requiert une séparation adéquate entre les différents sites de production¹⁵. Or, cette séparation adéquate à laquelle l'article fait référence cache une certaine insécurité juridique, car l'article ne donne pas de plus amples informations quant aux dispositions concernant cette séparation. La Chambre de Commerce regrette que les auteurs n'aient pas précisé les modalités d'une telle séparation et invite les auteurs à modifier et à clarifier ce passage.

¹⁴ Les composantes d'origine animale sont issues d'animaux nourris exclusivement d'aliments pour animaux dont la teneur en OGM est inférieure à < 0,9%.

¹⁵ La séparation concerne en premier lieu les sites de production pour les animaux et les aliments pour animaux concernés.

Concernant l'article 8 :

L'article 8 fixe les délais d'attente pour les établissements visant à changer le mode de production de denrées alimentaires d'origine animale dans le sens du projet de règlement grand-ducal sous avis. Les délais d'attente varient en fonction du type de production animale, et sont censés assurer que le bétail soit nourri pendant une « période tampon » avec des aliments pour animaux sans OGM avant que les produits issus de ces animaux puissent se voir apposer le label « nourri sans OGM ». La Chambre de Commerce s'étonne pourtant de l'origine des délais d'attente proposés. Les auteurs auraient dû préciser la source ou encore la méthodologie utilisée pour calculer ces délais. Fréquemment, la législation luxembourgeoise s'inspire des législations des pays voisins, notamment pour les dispositions d'ordre technique et scientifique. Dans ce cas la législation allemande dispose d'un tableau quasi-similaire¹⁶ à celui proposé par le présent projet de règlement grand-ducal, de sorte que la Chambre de Commerce présume que les auteurs ont utilisé ce dernier comme référence. Néanmoins, deux délais proposés dans le présent règlement divergent de ceux avancés par la législation allemande, à savoir le délai de conversion pour les porcins (3 mois) et celui pour les vaches laitières (6 mois)¹⁷. La Chambre de Commerce s'interroge quant à ces divergences par rapport à la source probable d'inspiration des auteurs.

Concernant l'article 9 :

L'article 9 fixe les règlements d'un système de documentation permettant le retraçage des flux de marchandises. Comme soulevé dans les considérations générales, la Chambre de Commerce exige des dispositions plus claires pour les établissements concernés et la détermination des documentations exactes à soumettre.

Concernant l'article 12 :

L'article 12 fixe les règles relatives à l'interdiction d'utilisation du logo pour les produits alimentaires contenant des OGM. La Chambre de Commerce propose de modifier la fin du paragraphe (3) comme suit : « ..., conformément aux dispositions européennes ».

Concernant l'article 14 :

Quant à l'article 14 relatives aux contrôles, la Chambre de Commerce renvoie aux remarques formulées dans les considérations générales. Il serait également plus aisé pour les établissements de disposer d'une liste avec les organismes de contrôle agréés. A ce titre, il conviendrait de charger une administration¹⁸ de la tâche d'établir une telle liste et de garantir sa mise à jour. La liste en question devrait être disponible sur demande auprès de l'administration compétente voire consultable par voie électronique. La même réflexion s'applique aux laboratoires accrédités mentionnés à la fin du paragraphe (4) du présent article.

¹⁶ Source: <http://www.ohnegentechnik.org/faq/zur-ohne-gentechnik-kennzeichnung.html>.

¹⁷ Dans la législation allemande, le délai d'attente à respecter lors de la période de conversion pour les porcins s'élève à 4 mois et celui des animaux producteurs de lait à 3 mois.

¹⁸ Un exemple de liste existe en ce qui concerne le contrôle des installations de combustion. La Chambre des métiers dresse ainsi la liste officielle des entreprises qui sont habilitées à procéder à une inspection périodique. Il paraît opportun de s'inspirer de cet exemple et d'établir pour les établissements concernés par le présent projet de règlement grand-ducal une liste similaire.

Concernant l'article 17 :

L'article 17 prévoit la possibilité de récupérer les frais de fonctionnement de la commission à l'aide d'une contribution à payer par les établissements concernés. La Chambre de Commerce remet en question la nécessité d'une telle contribution et réfère à son argumentaire formulé dans les considérations générales quant au rôle de ladite commission. Toute procédure administrative devrait être attribuée à une administration compétente qui s'en charge du suivi des dossiers introduits par les établissements demandeurs.

* * *

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

MJE/DJI