

Objet: Avant-projet de règlement grand-ducal concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, les allégations nutritionnelles et de santé ainsi que le marquage du numéro de lot. (4359SMI)

*Saisine : Ministre de la Santé
(24 décembre 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de mettre en application au niveau national :

- (i) le règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires¹, (ci-après le « Règlement (UE) n°1169/2011 »),
- (ii) la directive 2011/91/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative aux mentions ou marques permettant d'identifier le lot auquel appartient une denrée alimentaire (ci-après la « Directive 2011/91/UE »), et
- (iii) le règlement (CE) n°1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires (ci-après le « Règlement (CE) n°1924/2006 »).

Considérations générales

La libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines au sein de l'Union européenne constitue un aspect essentiel du marché intérieur contribuant de façon notable à la santé et au bien-être des citoyens.

Afin d'atteindre un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et de garantir leur droit à l'information, il convient de mettre à disposition desdits consommateurs des informations appropriées concernant les denrées qu'ils consomment.

En effet, une information satisfaisante des consommateurs doit leur permettre d'identifier chaque aliment de manière à pouvoir choisir les denrées répondant à leurs propres besoins alimentaires, et d'en faire un usage approprié.

En outre, face au développement des allergies alimentaires, de plus en plus d'ingrédients, substances ou produits utilisés dans la production des denrées alimentaires sont susceptibles de provoquer chez certaines personnes des allergies ou intolérances, parfois dangereuses. Il est donc nécessaire d'informer les consommateurs sur la présence de certains ingrédients susceptibles de produire un effet allergène ou une intolérance.

Finalement, d'un point de vue concurrentiel, une information optimale des consommateurs renforce la confiance de ces derniers en leur garantissant un choix libre et

¹ Le titre complet dudit règlement est : « Règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires¹, modifiant les règlements (CE) n°1624/2006 et (CE) n°1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n°608/2004 de la Commission ».

éclairé, tout en permettant également de prévenir toute pratique commerciale susceptible de les induire en erreur.

Eu égard à ces considérations, auxquelles la Chambre de Commerce se rallie, et aux quelques scandales alimentaires apparus ces dernières années au sein de l'Union européenne ayant ébranlé la confiance des consommateurs, une révision de la législation communautaire relative aux obligations en matière d'information des consommateurs sur les denrées alimentaires s'avérait nécessaire.

Le Règlement (UE) n°1169/2011 a ainsi procédé à une refonte de la législation communautaire en matière d'étiquetage des denrées alimentaires en fusionnant la directive 2000/13/CE relative à l'étiquetage des denrées alimentaires et la directive 90/496/CEE relative à l'étiquetage nutritionnel afin d'améliorer les niveaux d'information et de protection des consommateurs européens en la matière.

Le Règlement (UE) n°1169/2011 est entré en vigueur le 13 décembre 2014, à l'exception des dispositions concernant l'obligation d'afficher sur les denrées alimentaires une déclaration nutritionnelle qui ne seront applicables qu'à partir du 13 décembre 2016.

L'annexe VI partie B du Règlement (UE) n°1169/2011, concernant la dénomination de la denrée alimentaire et plus particulièrement la désignation de « *viandes hachées* », est quant à elle entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

Cette nouvelle législation communautaire s'applique aux exploitants du secteur alimentaire à tous les stades de la chaîne alimentaire ainsi qu'à toutes les denrées alimentaires destinées au consommateur final, y compris celles servies par les collectivités, ou destinées à être livrées à des collectivités.

Aux termes de l'article 7 du Règlement (UE) n°1169/2011 ni l'étiquetage, ni la présentation d'une denrée alimentaire ou la publicité faite à son égard ne doit être de nature à:

- induire l'acheteur en erreur sur les caractéristiques, les propriétés ou les effets de la denrée alimentaire; ou
- attribuer à la denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine².

Les informations sur les denrées alimentaires doivent également être précises, claires et facilement compréhensibles par le consommateur³.

L'exploitant sous le nom ou la raison sociale duquel la denrée alimentaire est commercialisée ou l'importateur (si ledit exploitant n'est pas établi dans l'Union européenne) est responsable des informations relatives aux denrées alimentaires⁴. Il doit ainsi veiller à ce que ces informations soient fournies de manière exacte, conformément à la législation européenne concernant les denrées alimentaires et aux exigences nationales pertinentes.

² L'article 7 point 3) du Règlement (UE) n°1169/2011 prévoit toutefois une exception pour les eaux minérales naturelles et les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière pour lesquelles existent des dispositions spécifiques.

³ Article 7 point 2) du Règlement (UE) n°1169/2011.

⁴ Article 8 du Règlement (UE) n°1169/2011.

Lorsque les **denrées alimentaires sont préemballées**⁵, les informations obligatoires doivent apparaître sur le préemballage ou sur une étiquette attachée à celui-ci.

Lorsque les **denrées alimentaires ne sont pas préemballées**, les informations obligatoires doivent être transmises à l'exploitant recevant ces denrées afin que ce dernier soit en mesure de les fournir, le cas échéant, au consommateur final.

Les mentions obligatoires doivent être facilement compréhensibles et visibles, clairement lisibles et, le cas échéant, indélébiles.

Aux termes de l'article 9 point 1) du Règlement (UE) n°1169/2011, les mentions obligatoires pour les denrées alimentaires préemballées sont:

- la dénomination de la denrée alimentaire;
- la liste des ingrédients;
- les substances provoquant des allergies ou des intolérances;
- la quantité de certains ingrédients ou catégories d'ingrédients;
- la quantité nette de denrée alimentaire;
- la date de durabilité minimale ou la date limite de consommation;
- les conditions particulières de conservation et/ou d'utilisation;
- le nom ou la raison sociale et l'adresse de l'exploitant du secteur alimentaire;
- le pays d'origine ou le lieu de provenance pour certains types de viandes;
- un mode d'emploi, lorsque son absence rendrait difficile un usage approprié de la denrée alimentaire;
- pour les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume, le titre alcoométrique volumique acquis; et
- une déclaration nutritionnelle.

Concernant les denrées alimentaires non-préemballées, le Règlement (UE) n°1169/2011 prévoit pour seule mention obligatoire l'indication des substances provoquant des allergies ou des intolérances, à charge pour les Etats membres de prévoir éventuellement d'autres mentions obligatoires⁶.

Ces mentions obligatoires doivent apparaître dans une langue facilement compréhensible par le consommateur et, au besoin, dans plusieurs langues. Au Luxembourg, ces informations devront apparaître dans une des trois langues française, allemande ou luxembourgeoise.

Bien que les règlements communautaires soient d'application directe, certaines dispositions du Règlement (UE) n°1169/2011 nécessitent que des mesures nationales d'exécution soient adoptées afin de faciliter leur mise en œuvre.

La Chambre de Commerce salue par conséquent l'initiative des auteurs tendant à lever les quelques ambiguïtés qu'aurait pu susciter l'application du Règlement (UE) n°1169/2011, assurant ainsi une plus grande sécurité juridique pour les acteurs économiques nationaux.

⁵ L'article 2 point 1) e) du Règlement (UE) n°1169/2011 définit la denrée alimentaire préemballée comme étant : « l'unité de vente destinée à être présentée en l'état au consommateur final et aux collectivités, constituée par une denrée alimentaire et l'emballage dans lequel elle a été conditionnée avant sa présentation à la vente, que cet emballage la recouvre entièrement ou seulement partiellement, mais en tout cas de telle façon que le contenu ne puisse être modifié sans que l'emballage ne subisse une ouverture ou une modification. Cette définition ne couvre pas les denrées emballées sur le lieu de vente à la demande du consommateur ou préemballées en vue de leur vente immédiate ».

⁶ Article 44 du Règlement (UE) n°1169/2011.

Néanmoins, certaines dispositions du présent avant-projet de règlement grand-ducal pourraient encore, aux yeux de la Chambre de Commerce, engendrer des difficultés d'application pour les acteurs économiques du secteur alimentaire.

Commentaires des articles

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis entend préciser certaines notions figurant au Règlement (UE) n°1169/2011 mais n'y étant aucunement définies.

Ainsi, les notions de « *denrée alimentaire non-préemballée* », de « *vente immédiate* », de « *structure encadrées* » et de « *lot* » se voient précisées par le présent avant-projet de règlement grand-ducal, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Cependant, la Chambre de Commerce estime que la définition retenue de la notion de « *vente immédiate* » comme étant « *la vente d'une denrée alimentaire qui est destinée à être vendue le jour suivant sa fabrication et qui n'est pas vendue en libre-service* », soulève certaines interrogations.

La Chambre de Commerce s'interroge en effet sur la nécessité d'exclure de cette définition les ventes en libre-service, la notion de vente en libre-service apparaissant comme étant bien trop vague et susceptible d'engendrer des difficultés d'interprétation, voire des inégalités de traitement.

En effet, la Chambre de Commerce comprend difficilement pourquoi les mêmes denrées préemballées en vue de leur vente immédiate pourraient être soumises à des obligations d'information des consommateurs différentes selon leur mode de présentation à la vente.

A titre d'exemple, l'article 1^{er} de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis autorise la qualification de denrée alimentaire non-préemballée pour une denrée alimentaire « *préemballée en vue de sa vente immédiate* ».

Or, selon la définition ainsi adoptée de la notion de vente immédiate, les mêmes denrées préemballées pourraient être soumises à des obligations différentes en matière d'étiquetage selon qu'elles seraient :

- soit exposées dans une vitrine et remises au consommateur par du personnel (l'absence de libre-service permettant alors la qualification du produit en « denrée alimentaire non-préemballée »),
- soit qu'elles seraient mises à disposition directe des consommateurs, par exemple sur un présentoir, en vue du paiement ultérieur en caisse (ce qui constituerait alors du libre-service et par voie de conséquence la qualification du produit en « denrée alimentaire préemballée »).

Afin d'éviter de telles différences de traitement pour des denrées identiques, qui à ses yeux ne se justifient aucunement, la Chambre de Commerce suggère que la référence à la notion de vente en libre-service soit retirée de la définition de la vente immédiate, et propose par conséquent que cette notion soit définie de la manière suivante: « ***Vente immédiate : la vente d'une denrée alimentaire qui est destinée à être vendue au plus tard le jour suivant sa fabrication*** ».

Concernant l'article 3

L'article 3 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis exempté de l'obligation de déclaration nutritionnelle prévue à l'article 9 point 1) I) précité du Règlement (UE) n°1169/2011, les denrées alimentaires produites par des micro, petites et moyennes entreprises (au sens du règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises), fournissant directement le consommateur final ou les établissements de détail locaux⁷.

En effet, l'annexe V du Règlement (UE) n°1169/2011 prévoit certaines exemptions à l'obligation de déclaration nutritionnelle, notamment pour « *les denrées alimentaires, y compris de fabrication artisanales, fournies directement par le fabricant en faibles quantités au consommateur final ou à des établissements de détails locaux fournissant directement le consommateur final* »⁸.

La Chambre de Commerce comprend et salue la volonté des auteurs de vouloir préciser la notion de « *faibles quantités* » qui n'est aucunement précisée par le Règlement (UE) n°1169/2011.

Cependant, la Chambre de Commerce constate que le libellé de l'exemption de déclaration nutritionnelle repris à l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis n'est pas exactement le même que celui figurant à l'annexe V point 19) du Règlement (UE) n°1169/2011, ce qui pourrait entraîner une certaine insécurité juridique.

En outre, la Chambre de Commerce considère que la substitution de la notion de « *faibles quantités* » par une référence à la taille de l'entreprise productrice pourrait engendrer certaines inégalités de traitement qui l'interpellent : une petite entreprise pourrait en effet écouler un type de denrées alimentaires en grandes quantités et être exemptée de l'obligation de déclaration nutritionnelle, alors qu'une grande entreprise produisant certains types de produits en quantités très limitées devrait s'y conformer.

Eu égard à ces considérations, la Chambre de Commerce estime que la notion de « *faibles quantités* », telle que prévue dans le Règlement (UE) n°1169/2011, devrait également être intégrée dans les dispositions visées.

Concernant les articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 de l'avant-projet de règlement grand-ducal contiennent des mesures propres aux denrées alimentaires non-préemballées, prévoyant l'obligation pour ce type de denrées d'indiquer (i) la dénomination de vente de ces denrées, et (ii) l'indication des substances provoquant des allergies ou intolérances précédée d'une mention contenant le terme « *allergènes* ».

Compte tenu de la difficulté pratique d'indiquer de trop nombreuses mentions relatives aux denrées alimentaires non-préemballées, la Chambre de Commerce approuve l'initiative des auteurs du présent avant-projet de limiter, en conformité avec le Règlement (UE) n°1169/2011, les mentions obligatoires concernant les denrées alimentaires non-préemballées à la dénomination de vente et aux allergènes.

⁷ L'article 3 du règlement grand-ducal du 16 mars 2005 définit la catégorie des PME comme étant constituée des entreprises occupant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

⁸ Annexe V, point 19) du Règlement (UE) n°1169/2011.

Concernant l'article 6

L'article 6 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit l'obligation pour les exploitants alimentaires de « *mettre à disposition de leurs clients, sans demande expresse de ces derniers, les informations sur les substances ou produits provoquant des allergies ou intolérances de façon écrite et de façon bien visible* ».

En effet, l'article 44 du Règlement (UE) n°1169/2011 autorise les Etats membres à arrêter des mesures nationales concernant les modalités selon lesquelles les mentions relatives aux denrées alimentaires non-préemballées doivent être communiquées et, le cas échéant, la forme de leur expression et de leur présentation.

La Chambre de Commerce salue par conséquent la volonté des auteurs du présent avant-projet de préciser les modalités de communication aux consommateurs des informations obligatoires relatives aux denrées alimentaires non-préemballées.

Néanmoins, la Chambre de Commerce regrette que le libellé retenu ne soit pas allé plus en avant concernant le détail des modalités selon lesquelles ces mentions doivent être communiquées aux consommateurs.

La Chambre de Commerce considère en effet que le caractère particulièrement vague du libellé de l'article 6 du présent avant-projet de règlement grand-ducal risque de maintenir une certaine insécurité juridique en entretenant une incertitude quant aux différents moyens de satisfaire à cette obligation.

Dans cette optique, la Chambre de Commerce estime que le libellé de l'article 3 de l'arrêté royal belge du 17 juillet 2014 fixant les dispositions en matière de déclaration de certaines substances ou certains produits provoquant des allergies ou intolérances pour les denrées alimentaires non-préemballées, disposant que « *la déclaration visée à l'article 1^{er} est inscrite de manière clairement lisible sur un support physique ou électronique à l'endroit où la denrée est offerte à la vente de manière à être librement et facilement accessible avant la conclusion de l'achat* » pourrait constituer une bonne source d'inspiration.

Concernant l'article 7

L'article 7 de l'avant-projet de règlement grand-ducal prévoit que les dispositions relatives aux informations écrites sur les substances ou produits provoquant des allergies ou des intolérances ne sont pas obligatoires dans les cas où les structures encadrées⁹ mettent en place un système écrit pour recenser les allergies et intolérances de leurs consommateurs et disposent de procédures écrites permettant de s'assurer que ces consommateurs soient approvisionnés avec des denrées alimentaires exemptes des substances auxquelles ils présentent des allergies et intolérances.

La Chambre de Commerce approuve et salue la présente disposition visant à alléger les obligations à charge de ce type de structures.

Concernant les articles 8 à 13

Les articles 8 à 13 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis ont pour objet de transposer dans la législation nationale la Directive 2011/91/UE.

⁹ Aux termes de l'article 1^{er} de l'avant-projet de règlement grand-ducal, les structures encadrées sont : « *les établissements servant une clientèle identifiée et connue à l'avance tels que les hôpitaux, maisons de soins pour personnes âgées, personnes malades, personnes handicapées, foyers de jour, crèches, cantines scolaires.* »

Cette Directive 2011/91/UE prévoit qu'aucune denrée alimentaire ne peut être commercialisée sans la mention permettant d'identifier le lot auquel elle appartient.

La mention du lot auquel appartient une denrée alimentaire répond en effet au souci d'assurer une meilleure information sur l'identité des produits. Elle constitue également une source de renseignements utiles lorsque des denrées font l'objet d'un litige ou présentent un danger pour la santé des consommateurs.

L'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis reprend la définition du « lot » contenue dans la Directive 2011/91/UE, comme étant « *un ensemble d'unités de vente d'une denrée alimentaire produite, fabriquée ou conditionnée dans des circonstances pratiquement identiques* ».

Le lot doit être déterminé dans chaque cas par le producteur, fabricant ou conditionneur de la denrée alimentaire en question, ou par le premier vendeur établi à l'intérieur de l'Union européenne (pour les produits importés des pays tiers).

La Chambre de Commerce salue le travail de transposition fidèle de la Directive 2011/91/UE réalisé par les auteurs.

Concernant les articles 14 et 15

Les articles 14 et 15 de l'avant-projet de règlement grand-ducal prévoient certaines dispositions nationales nécessaires à l'application du Règlement (CE) n°1924/2006.

Ainsi, la Direction de la Santé est notamment définie comme point de contact pour les dossiers de notification des allégations de santé régies par le Règlement (CE) n°1924/2006.

La Chambre de Commerce relève une erreur matérielle à l'article 15 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis alors que les mesures de sauvegarde dont il est fait mention sont prévues à l'article 24 du Règlement (CE) n°1924/2006 et non pas à l'article 23 tel qu'indiqué.

Concernant l'article 18

La Chambre de Commerce relève une erreur matérielle au point 2 de l'article 18 de l'avant-projet de règlement grand-ducal alors que ledit paragraphe prévoit une entrée en vigueur au 13 décembre 2016 pour l'article 3 ainsi que pour « l'article 15 (2) » de l'avant-projet.

Or, la Chambre de Commerce constate que l'article 15 ne contient aucun point (2).

De plus, pour autant que les auteurs aient souhaité viser l'article 15 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, la Chambre de Commerce relève que l'article 24 du Règlement (CE) n°1924/2006 ne prévoit aucune période transitoire jusqu'au 13 décembre 2016 pour les mesures de sauvegarde.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

SMI/DJI