

Objet : Projet de loi n°7170 relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles. (4902SMI)

*Saisine : Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs
(3 août 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le règlement (UE) n°702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « Règlement (UE) n°702/2014 »), autorise en ses articles 20 et 24 les Etats membres à prévoir des aides en faveur de la participation des producteurs de produits agricoles à des systèmes de qualité ainsi que des aides relatives aux actions de promotion en faveur des produits agricoles.

La loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (ci-après la « Loi du 27 juin 2016 ») a notamment mis en œuvre au niveau national les dispositions des articles 20 et 24 du Règlement (UE) n°702/2014. Ainsi, l'article 29 de la Loi du 27 juin 2016 prévoit que des *«aides aux nouvelles participations à des systèmes de qualité, des aides visant à couvrir les coûts des mesures de contrôle obligatoires, ainsi que des aides visant à couvrir les coûts des activités des études de marché, de conception et d'esthétique des produits et de préparation des demandes de reconnaissance des systèmes de qualité, peuvent être octroyées aux producteurs de produits agricoles, en conformité avec les dispositions de l'article 20 du règlement (UE) n°702/2014 pour des systèmes de qualité des produits agricoles et des systèmes de certification des produits agricoles reconnus par le ministre»*.

L'article 30 de la Loi du 27 juin 2016 prévoit quant à lui des dispositions similaires concernant les aides visant à couvrir les coûts des actions de promotion en faveur des produits agricoles.

Toutefois, comme le précise l'article 20 du Règlement (UE) n°702/2014, pour pouvoir être éligibles à ces aides, les systèmes de qualité ou de certification concernés doivent être des systèmes *« dont les Etats membres reconnaissent qu'ils respectent un certain nombre de critères¹ »*.

Par conséquent, il était indispensable, préalablement à la mise en place des régimes d'aides prévus aux articles 29 et 30 de la loi du 27 juin 2017, d'instaurer une procédure d'agrément des systèmes de qualité et de certification des produits agricoles permettant de

¹ Aux termes de l'article 20 2) b) du Règlement (UE) n°702/2014, ces critères sont les suivants :

- (i) la spécificité du produit final relevant dudit système doit découler d'une obligation claire afin de garantir les caractéristiques spécifiques du produit, ou les méthodes d'exploitation ou de production, ou l'obtention d'un produit final dont la qualité va largement au-delà des normes commerciales applicables aux produits en ce qui concerne la santé publique, animale ou végétale, le bien-être des animaux ou la protection de l'environnement;
- (ii) le système de qualité doit être ouvert à tous les producteurs;
- (iii) les produits finaux relevant du système de qualité concerné doivent répondre à un cahier des charges contraignant dont le respect doit être vérifié par les autorités publiques ou par un organisme d'inspection indépendant; et
- (iv) le système de qualité doit être transparent et assurer une traçabilité complète des produits agricoles.

s'assurer que ces systèmes remplissent notamment les conditions fixées par le Règlement (UE) n°702/2014 afin d'autoriser ceux-ci à bénéficier d'aides étatiques.

Le projet de loi sous avis a donc pour objectif de mettre en place au niveau national une procédure d'agrément des systèmes de qualité ou de certification des produits agricoles.

Aux termes du présent projet de loi, on entend par système de certification tout système de certification applicable aux produits agricoles respectant les critères énumérés à l'article 20 paragraphe 2 point c) du Règlement (UE) n°702/2014, c'est-à-dire des systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles reconnus par les États membres concernés comme correspondant aux exigences prévues par la communication de la Commission européenne intitulée «Orientations de l'Union relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles et les denrées alimentaires ».

Les systèmes de qualité comprennent quant à eux : (i) les systèmes de qualité « AOP », « IGP », ou « STG » applicables aux produits agricoles portant une appellation d'origine protégée, une indication géographique protégée ou une spécialité traditionnelle garantie conformément aux règlements européens applicables en la matière, (ii) les systèmes de qualité biologiques applicables aux produits agricoles issus de l'agriculture biologique conformément au règlement (CE) n°834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n°2092/91, ainsi que (iii) les autres systèmes de qualité applicables aux produits agricoles qui respectent les critères énumérés à l'article 20 paragraphe 2 point b) du Règlement (UE) n°702/2014².

Le projet de loi sous avis prévoit que seront éligibles à l'obtention d'un agrément, les groupements et organisations de producteurs de produits agricoles. L'agrément sera délivré pour une période de cinq ans renouvelable par le ministre ayant l'agriculture dans ses attributions, sur avis d'une commission en charge de l'évaluation des demandes d'agrément en tant que système de qualité et de certification spécialement créée à cet effet par le présent projet de loi.

L'agrément sera délivré après vérification que le candidat à l'agrément se conforme à un cahier des charges précis dont le contenu est également défini par le présent projet de loi.

Pour les systèmes de qualité, afin d'obtenir l'agrément le candidat devra, en plus de satisfaire aux conditions fixées par le cahier des charges, « aboutir à un produit final dont la qualité dépasse largement les normes commerciales prévues par la législation européenne ou nationale relative à la santé publique, animale ou végétale, au bien-être des animaux ou à la protection de l'environnement³ ». Dans cette optique, le projet de loi sous avis dispose ainsi que le système de qualité candidat à l'agrément devra respecter les trois priorités suivantes : la priorité « Qualité-Saveur », la priorité « Régional-Equitable », et la priorité « Environnement-Bien-être animal ».

Pour chacune des trois priorités définies ci-dessus, le système de qualité candidat à l'agrément devra remplir au moins un des critères techniques spécifiés qui seront définis par un règlement grand-ducal subséquent. La Chambre de Commerce relève qu'il est ainsi laissé libre choix aux groupements de producteurs de constituer et de composer les objectifs de leurs labels, correspondant aux besoins des filières concernées et des attentes des consommateurs, ce qu'elle approuve.

² Cf. infra note 1.

³ Article 5 paragraphe 1 du projet de loi sous avis.

En outre, la Chambre de Commerce estime que les produits luxembourgeois ont un fort potentiel de qualité et que l'orientation des producteurs nationaux dans une démarche de qualité peut avoir de nombreuses retombées positives tant sur le plan économique, qu'au niveau territorial et social. Dans le contexte économique actuel où les aspects de qualité, d'origine des produits, de bien-être animal ainsi que de conscience écologique et environnementale sont de plus en plus importants pour les consommateurs, il s'avère essentiel de promouvoir le développement des labels de qualité, de sorte que la Chambre de Commerce salue l'initiative à la base du présent projet de loi.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

L'article 1 du projet de loi sous avis intitulé « champ d'application » est libellé comme suit : « *la présente loi fixe les exigences minimales pour l'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification des produits agricoles en application de l'article 20 paragraphe 2 du règlement (UE) n°702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après dénommé le « règlement (UE) n°702/2014* ». »

La Chambre de Commerce relève que ledit article n'a contrairement à son intitulé, aucune valeur normative mais se limite à exposer l'objet du présent projet de loi. D'un point de vue purement légistique, la Chambre de Commerce rappelle le principe selon lequel la formulation d'objectifs n'a pas sa place dans le dispositif d'un texte législatif mais plutôt dans l'exposé des motifs⁴, et suggère par conséquent la suppression de cet article.

Concernant l'article 2

La Chambre de Commerce constate que l'article 2 du présent projet de loi consacré aux définitions renvoie à de nombreuses reprises au Règlement (UE) n°702/2014 pour les définitions des termes concernés.

La Chambre de Commerce est d'avis que ces renvois affectent la lisibilité du texte qui ne peut pas de ce fait être lu de façon autonome et s'interroge par conséquent s'il ne serait pas préférable de faire figurer le texte intégral des définitions dans le projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

SMI/DJI

⁴ Marc Besch, « Traité de légistique formelle », n°164.