



Projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles

Chapitre 1^{er} – Champ d'application et définitions

Art. 1. Champ d'application

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 « règlement (UE) n° 702/2014 ».

Art. 2. Définitions

- (1) On entend par administration: l'Administration des services techniques de l'agriculture.
- (2) On entend par groupements et organisations de producteurs: les groupements et organisations de producteurs tels que définis à l'article 2, paragraphe 43 du règlement (UE) n° 702/2014.
- (3) On entend par ministre : le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions.
- (4) On entend par produits agricoles : les produits tels que définis à l'article 2, point (4) du règlement (UE) n° 702/2014.
- (5) On entend par région : la Grande Région telle que consacrée lors du premier Sommet de la Grande Région ayant eu lieu le 20 septembre 1995 à Mondorf-les-Bains.
- (6) On entend par systèmes de certification: les systèmes de certification applicables aux produits agricoles qui respectent les critères énumérés à l'article 20, paragraphe (2), point (c) du règlement (UE) n° 702/2014.

(7) On entend par systèmes de qualité :

- (a) les systèmes de qualité « AOP », « IGP » ou « STG » applicables aux produits agricoles portant une appellation d'origine protégée ou une indication géographique protégée ou une spécialité traditionnelle garantie, conformément au :
 - i. règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires ;
 - ii. règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et abrogeant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil ;
 - iii. règlement (UE) n° 251/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et abrogeant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil ;
- (b) 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 ;
- (c) 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° 702/2014.

Chapitre 2 - Critères d'éligibilité et agrément

Art. 3. Sont éligibles pour l'introduction d'une demande d'obtention d'un agrément en tant que système de qualité ou de certification, les groupements et organisations de producteurs pour des produits agricoles, ci-après dénommés « demandeurs ».

Art. 4. Afin d'obtenir un agrément en tant que système de qualité ou de certification pour un produit agricole, le système doit se conformer à un cahier des charges qui :

1. précise que le système est ouvert à tous les producteurs de produits agricoles ;
2. garantit que les exigences fixées au niveau du cahier des charges sont liées aux objectifs du système ;
3. définit le champ d'application du système en termes de produits et/ou procédés de production ;
4. définit pour le produit agricole, les critères et les démarches garantissant que le produit répond à des caractéristiques définies et contrôlées ;
5. énonce les objectifs sociaux, environnementaux et/ou économiques à atteindre ;

6. mentionne les indications facultatives ou allégations utilisées dans le cadre de l'étiquetage ;
7. indique les mesures à prendre pour garantir la véracité des informations en cas d'utilisation d'indications facultatives ou d'allégations sur les étiquettes du produit;
8. met en place une structure de surveillance permettant de vérifier le respect des dispositions du cahier des charges et un mécanisme de participation qui permet à toutes les parties concernées de contribuer au développement du cahier des charges ;
9. prévoit des critères de contrôle liés aux exigences du système et aux indications facultatives ou allégations correspondantes ;
10. met en place un système de contrôle applicable à toutes les étapes de la production et détermine un plan de contrôle incluant une fréquence de contrôle minimale pour tous les producteurs tenant compte des résultats d'inspections précédentes et des risques inhérents au produit ou au procédé de production ;
11. le cas échéant, définit l'échantillonnage et les tests organoleptiques ou de laboratoire à effectuer ;
12. instaure des contrôles inopinés ;
13. prévoit des contrôles à effectuer sur base de procédures claires, transparentes et documentées, dont les résultats insatisfaisants aboutissent à des actions correctives et menant à une évaluation systématique des résultats de contrôle ;
14. spécifie les instances de contrôle et l'organisme certificateur en charge du contrôle du respect des dispositions du système, qui doit être accrédité selon la norme européenne EN 45011 ;
15. établit un système de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives; et
16. garantit la publication du cahier des charges, y compris un résumé de ce dernier, à l'attention du public.

Art. 5. (1) Afin d'obtenir un agrément en tant que système de qualité pour un produit agricole, le système doit, en plus des conditions fixées à l'article 4, disposer d'un produit final dont les caractéristiques dépassent largement les normes commerciales prévues par la législation européenne ou nationale relative à la santé publique, animale ou végétale, le bien-être des animaux ou la protection de l'environnement.

(2) Le système doit respecter les trois priorités suivantes :

1. la priorité « Qualité - Saveur », caractérisée par la différenciation du produit en termes de qualité par rapport à un produit standard, par l'application d'un ou de plusieurs des éléments suivants : la traçabilité, la qualité sanitaire, la saveur, les matières premières utilisées, la composition du produit fini ou les méthodes de production, de fabrication ou de transformation ;
2. la priorité « Régional - Equitable », caractérisée par la différenciation du produit par rapport à un produit standard, par l'application d'un ou de plusieurs des éléments suivants: une production axée sur un approvisionnement régional en intrants, promouvant une production, une transformation et un conditionnement régional des produits agricoles, ou

assurant une répartition équitable des marges garantie à travers la filière en assurant plus particulièrement une plus-value au producteur en termes de revenu équitable;

3. la priorité « Environnement – Bien-être animal », caractérisée par la différenciation du produit par rapport à un produit standard, par l'application d'un ou de plusieurs des éléments suivants: une production d'un produit agricole se conformant à des exigences supplémentaires aux normes applicables en matière de réduction de l'impact environnemental et climatique, assurant un recours à des méthodes d'exploitation ou de production spécifiques favorisant une économie circulaire ou remplissant des exigences dépassant largement les normes prévues par la législation européenne ou nationale relative au bien-être animal.

(3) Pour chacune des trois priorités, le système doit respecter au moins un des critères techniques tels que déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 6. (1) Selon le nombre de critères techniques remplis pour chacune des priorités conformément à l'article 5, paragraphe 3, un logo d'agrément est attribué aux produits agricoles issus d'un système de qualité ou de certification agréé. Le logo d'agrément est décliné en système d'étoiles comme suit :

1. une étoile pour un système de certification remplissant les conditions visées à l'article 4;
2. deux étoiles pour un système de qualité remplissant jusqu'à 20% des critères techniques éligibles en la matière ;
3. trois étoiles pour un système de qualité remplissant entre 20% et 50% des critères techniques éligibles en la matière ;
4. quatre étoiles pour un système de qualité remplissant au moins 50% des critères techniques éligibles en la matière.

(2) Le modèle du logo d'agrément est déterminé par règlement grand-ducal.

(3) L'agrément d'un système de qualité ou système de certification oblige ce dernier à utiliser un logo d'agrément sur l'emballage ou l'étiquetage de ses produits agréés, comme signe de reconnaissance en tant qu'agrément officiel de l'Etat pour le consommateur. Le logo d'agrément peut être utilisé en tant que seul identifiant ou en coexistence avec la marque commerciale ou le logo propre au label agréé. Il doit figurer dans le même champ visuel que le logo propre au label agréé. Le demandeur doit respecter les conditions spécifiques à l'utilisation du logo d'agrément, définies au niveau d'une charte graphique d'usage, qui sera mise à disposition par l'administration.

Art. 7. (1) En vue de l'obtention d'un agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles, le demandeur doit présenter une demande écrite au ministre.

(2) L'agrément est délivré par le ministre, sur avis de la commission visée à l'article 8.

(3) L'agrément est accordé pour une durée de cinq ans et est renouvelable pour des périodes de même durée.

(4) Les modalités d'application concernant la demande d'agrément sont déterminées par règlement grand-ducal.

Chapitre 3 – Commission

Art. 8. (1) Il est institué une commission chargée d'évaluer les demandes d'agrément en tant que système de qualité et de certification des produits agricoles, de conseiller le ministre et de surveiller le respect des conditions fixées par la présente loi.

(2) La composition et le fonctionnement de la commission sont déterminés par règlement grand-ducal.

Chapitre 4 - Contrôles et sanctions

Art. 9. (1) Le demandeur est tenu de faciliter l'exercice de la mission de contrôle des personnes désignées par le ministre, en leur permettant :

1. d'accéder à tous les établissements participant au système de qualité ou au système de certification ;
2. de consulter tous les registres et documents en relation avec le système de qualité ou le système de certification ; et
3. d'effectuer des prélèvements pour examen.

(2) Chaque contrôle donne lieu à un rapport faisant état des manquements constatés et des mesures proposées pour y remédier.

(3) Le demandeur est tenu de soumettre annuellement à l'administration, au plus tard le 15 mars de l'année suivante, le résultat des contrôles effectués par l'organisme certificateur en charge de la vérification du respect des dispositions du cahier des charges, visé à l'article 4, point 14.

(4) A la demande de l'administration, le demandeur transmet à celle-ci les dates des prochains contrôles tels que visés à l'article 4, point 10. Les agents de l'administration et de l'Administration des services vétérinaires, désignés par le ministre, sont autorisés à assister à ces contrôles.

Art. 10. (1) Le ministre peut suspendre temporairement ou retirer l'agrément si le demandeur enfreint les obligations qui lui sont imposées en vertu de la présente loi ou des conditions d'agrément.

(2) La décision de suspension temporaire ou de retrait de l'agrément est notifiée au demandeur par lettre recommandée.

Commentaires des articles

Chapitre 1^{er}. Champ d'application et définitions

Art. 1. Sans commentaire particulier.

Art. 2. Sans commentaire particulier.

Chapitre 2. Critères d'éligibilité et agrément

Art. 3. Sans commentaire particulier.

Art. 4. Une des conditions de base pour l'obtention d'un agrément est l'existence d'un cahier des charges. Celui-ci doit fixer des critères de production clairs et vérifiables en relation avec les objectifs du système, prévoir un système de contrôle par un organisme de contrôle neutre et accrédité, et mettre en place un système de sanctions.

Il convient de souligner l'importance de l'articulation entre le cahier des charges et le plan de contrôle. En effet, les gestionnaires de systèmes doivent s'interroger sur la contrôlabilité des règles prévues par leurs cahiers des charges, sur la fréquence de contrôle et la fiabilité du dispositif de contrôle ainsi que sur les différents manquements et leur impact.

Les systèmes répondant aux conditions de l'article 4 se qualifient d'office pour une reconnaissance en tant que système de certification.

Art. 5. Cet article fixe les conditions additionnelles à respecter par les systèmes de qualité. Afin de pouvoir se qualifier comme système de qualité, les cahiers des charges proposés à l'agrément doivent en plus cibler des produits de qualité dont les caractéristiques dépassent largement les normes commerciales européennes ou nationales, par comparaison à des produits issus d'une production conventionnelle servant de référence.

La différenciation du produit par rapport à un produit standard doit être claire et univoque, par application de critères vérifiables. Il faut que le produit agricole respecte au moins un des critères techniques dans chacune des priorités suivantes : priorité « Qualité – Saveur », priorité « Régional – Equitable », priorité « Environnement – Bien-être animal ».

Il est laissé libre choix aux groupements de producteurs de constituer et de composer à leur propre guise les objectifs de leurs labels, correspondant ainsi aux besoins des filières concernées et aux attentes des consommateurs. Pour chaque priorité, des critères techniques sont fixés, visant à la fois à garantir le respect de critères minimum en relation avec ces objectifs et à assurer

une évaluation objective des objectifs atteints lors de la procédure d'agrément des cahiers des charges. Les critères techniques sont à définir par règlement grand-ducal pour pouvoir être adaptés au fur et à mesure de l'évolution du marché.

Art. 6. Le nombre de critères techniques auquel satisfait le produit agricole au niveau des trois priorités détermine la nature du logo d'agrément attribué à ce produit. Le logo d'agrément est décliné en système d'étoiles. Ce logo figure comme signe de reconnaissance des labels agréés par l'Etat. Il est à afficher à côté de la marque commerciale, du logo inhérent au label, ou comme élément identifiant unique. Le logotype et les spécificités de son usage sont fixés par règlement grand-ducal, ainsi que dans une charte graphique d'usage. Cette dernière précise les conditions d'utilisation du logo d'agrément et plus particulièrement son usage dans le domaine de la communication.

D'une part, il convient d'assurer une visibilité des systèmes de qualité et de certification reconnus par l'Etat vis-à-vis des consommateurs et opérateurs économiques, tels que les cuisines collectives. D'autre part, il est important que les gestionnaires de labels et les participants aux systèmes de qualité et de certification fassent valoir les informations relatives à l'agrément des labels au niveau de la publicité et de la commercialisation de leurs produits. Le logo est censé fournir une aide d'interprétation et de décision au consommateur ou à l'opérateur économique réalisant ses achats.

Une campagne d'information en deux parties – destinée d'une part aux groupements de producteurs concernés et d'autre part aux consommateurs – accompagnera la mise en vigueur de la réglementation sur l'agrément des systèmes de qualité ou de certification.

Art. 7. Cet article décrit les modalités d'introduction d'une demande d'agrément ainsi que les modalités concernant la délivrance et la durée de l'agrément. Les démarches détaillées à entreprendre sont fixées par règlement grand-ducal.

Chapitre 3. Commission

Art. 8. Les demandes d'agrément sont évaluées par une commission. Le fonctionnement et la composition de cette commission sont fixés par règlement grand-ducal, assurant ainsi une évaluation standardisée des demandes d'agrément.

La commission a également pour mission d'assurer le respect des conditions fixées par la loi et par le règlement grand-ducal. L'agrément est accordé par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, sur base de l'avis de la commission. Les modalités d'application concernant la demande d'agrément sont déterminées par règlement grand-ducal.

Chapitre 4. Contrôles et sanctions

Art. 9. Cet article définit les modalités de contrôle mises en place par les autorités. Le demandeur doit introduire annuellement un rapport à l'Administration des services techniques de l'agriculture, faisant état du résultat des contrôles effectués par l'organisme certificateur du label. Ce rapport de contrôle vise à contrôler et à justifier l'octroi du logo d'agrément décerné. La commission veille en outre à ce qu'il existe un lien suffisamment étroit entre les points contrôlés de la check-list sur base de laquelle l'organisme certificateur réalise ses contrôles et les critères techniques qui ont déterminé la nature du logo octroyé lors de la procédure d'agrément du label.

Le gestionnaire du système autorise l'Administration des services techniques de l'agriculture ainsi que l'Administration des services vétérinaires à effectuer ou à accompagner, suivant les besoins, des contrôles effectués par le gestionnaire du système ou l'organisme de contrôle accrédité.

Art. 10. Le projet de loi prévoit les sanctions applicables qui consistent, hormis les sanctions et pénalités prévues dans d'autres textes législatifs ou réglementaires régissant le commerce de ces produits, en la suspension temporaire ou le retrait de l'agrément, ainsi que du droit d'usage du logo d'agrément.

Exposé des motifs

Le programme gouvernemental prévoit dans le chapitre consacré au ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs que le Gouvernement entend sensibiliser les consommateurs au sujet de la haute valeur des produits agricoles, assurer une meilleure information pour le consommateur, ainsi que promouvoir l'utilisation des produits du terroir de qualité et des produits biologiques dans les lieux de restauration collectifs qui fonctionnent sous tutelle étatique. Le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs a entamé en 2016 des discussions avec les différents intervenants en vue d'analyser la situation, d'évaluer la faisabilité et d'acter les moyens de mise en œuvre nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il s'ensuivait la rédaction de plusieurs textes réglementaires dont les grandes lignes ont été présentées au secteur agricole, aux opérateurs de cuisines collectives et aux autres acteurs concernés dans le cadre du « Qualitätsdësch » organisé fin septembre 2016.

Historiquement, la qualité des produits agricoles est une grande préoccupation, non seulement pour les consommateurs, mais aussi pour les producteurs. Au Grand-Duché, les premières démarches de qualité ont vu le jour en 1932 sous forme d'une loi relative à la standardisation des produits agricoles et horticoles. Depuis lors, une multitude de labels régionaux ou nationaux, des standards et initiatives de certification internationales, ainsi que des démarches communautaires en matière d'agriculture biologique et de signes de qualité européens ont été initiées, garantissant le respect de conditions de production plus ou moins strictes, édictées au niveau d'un cahier des charges et définissant des mesures de surveillance. La plupart des démarches de qualité sont de nature collective dans la mesure où un groupement de producteurs assume le rôle de gestionnaire du label, tout en prévoyant un mécanisme participatif impliquant les filières en amont et en aval et étant, pour des raisons d'impartialité, assujéti à une procédure de contrôle par un organisme indépendant.

Malgré la multitude de labels d'origine luxembourgeoise ou étrangère présents sur le marché, ces labels ont des exigences très variables en termes de durabilité et de qualité et diffèrent quant à la contrôlabilité des règles fixées par les cahiers des charges. Ainsi, le consommateur non averti risque de ne pas se retrouver dans l'enchevêtrement des dispositifs réglementaires, des règles d'étiquetage ainsi que dans le dédale des labels, de leur communication et publicité. Cependant, le consommateur a le regard de plus en plus attentif et vigilant sur les paramètres de durabilité et de qualité. Il convient donc que les producteurs se mettent davantage au diapason afin que le consommateur puisse faire un choix raisonné lors de l'achat de ses produits.

Les produits luxembourgeois ont un fort potentiel de qualité et l'engagement des producteurs dans une démarche de qualité a de nombreuses retombées à la fois sur le plan économique, territorial et social. Les démarches de qualité constituent donc une plus-value pour le développement du territoire luxembourgeois qu'il importe de supporter à juste titre. Dans un contexte de globalisation et compte tenu du fait que les aspects de qualité, de régionalité, de bien-être animal, ainsi que la conscience écologique font de plus en plus partie intégrante de notre société, il conviendra de continuer à renforcer le dispositif des labels au niveau de ces

valeurs, en alignant davantage les intérêts des producteurs aux attentes du consommateur. Il convient de démarquer les labels de qualité d'origine luxembourgeoise du grand nombre de labels existants et de produits d'importation. Un agrément officiel des labels nationaux et l'apposition d'un logo d'agrément officiel sur l'emballage ou l'étiquetage de ces produits s'inscriraient donc parfaitement dans l'objectif d'une démarcation plus prononcée des produits luxembourgeois et d'une aide à l'achat pour le consommateur, en accordant un intérêt particulier aux labels ayant comme valeurs prioritaires, la « Qualité – Saveur », le « Régional – Equitable » et l'« Environnement – Bien-être animal ». Afin d'atteindre cet objectif, il est donc proposé d'introduire un agrément officiel des labels.

L'agrément des labels sous forme d'une évaluation indépendante sur base de critères techniques clairs par des instances officielles a pour but d'assurer une cohérence globale des démarches de qualité et d'accroître la transparence et la confiance du consommateur. Enfin, il convient de signaler que l'agrément des labels est aussi une étape ou un prérequis visant à assurer une utilisation renforcée des produits luxembourgeois dans les cuisines collectives. En effet, la nouvelle directive européenne relative aux marchés publics permet d'imposer des exigences en termes de durabilité et d'environnement et de favoriser ainsi des produits issus de systèmes remplissant des exigences déterminées en matière de durabilité sur base de paramètres clairement définis, objectifs et vérifiables.

Il convient de signaler que l'approche proposée dans le projet de loi n'a pas démarré sur une page blanche. La production basée sur un cahier des charges édictant des règles plus ou moins strictes, la soumission régulière à une procédure de contrôle, les préoccupations et efforts déjà engagés en matière de qualité et de durabilité, de même que la démarche d'agrément dans le cadre des labels à viande, sont devenus familiers pour maints producteurs déjà affiliés aux labels. A une époque où la durabilité a fortement gagné en importance, où les engagements internationaux en matière de changement climatique amènent à réviser nos systèmes de production et notre mode d'alimentation, dans une ère d'avancée en économie circulaire et en bio-économie, la « qualité » et la « durabilité » devraient davantage être des mots d'ordre. Il convient de démêler et détricoter la multitude de labels face à ces paramètres cruciaux.

En outre, il importe de souligner que le texte sous rubrique se base sur la participation volontaire : les groupements de producteurs visés peuvent adapter leur cahier des charges à leur propre guise et rythme, selon leurs moyens et en tenant compte de la situation du marché. Le présent projet de loi prévoit tant la possibilité de produire suivant un standard de base que l'engagement dans des démarches de qualité allant nettement au-delà des normes standard de production. Un identifiant simple à comprendre, apposé sur l'emballage des produits labellisés sous forme d'un logo d'agrément officiel, est destiné à rétablir la confiance du consommateur et la transparence à son égard, lui permettant de se retrouver plus facilement dans cette jungle d'étiquetage, de labellisation et de communication. Le logo d'agrément constituerait également la « référence », l'élément de démarcation qui pousserait la porte d'entrée des établissements publics et privés qui gèrent des cuisines collectives. Le texte proposé trace donc un fil conducteur définissant les paramètres de qualité et de durabilité où les gestionnaires de labels pourront progresser à leur gré, tout en assurant une communication franche et honnête vis-à-vis du consommateur.

Aussi, convient-il de fournir une aide financière adaptée aux producteurs agricoles pour la participation aux labels de qualité et qui vise à encourager les gestionnaires de labels intéressés à avoir une orientation plus axée sur les objectifs de qualité et de durabilité. Dans cette optique, il convient donc de déployer davantage d'efforts d'information et de promotion des produits labellisés auprès du consommateur en mettant à disposition des systèmes agréés ainsi qu'un soutien financier suffisant qui sera proportionnel aux efforts déployés par les gestionnaires de labels pour atteindre les objectifs visés.

Une reconnaissance officielle des labels par l'Etat génère donc une valeur ajoutée tant en termes de garantie aux consommateurs et de crédibilité des objectifs des cahiers des charges des produits que pour les gestionnaires de labels qui peuvent faire valoir cette reconnaissance officielle étatique au niveau de leur communication.