

NOUVELLE-CALEDONIE

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

NOUMEA, LE 12 JUILLET 2002

AVIS N°19/2002
RELATIF AU PROJET DE DELIBERATION MODIFIANT
LA DELIBERATION MODIFIEE N°155 DU 29 DECEMBRE 1998
CONCERNANT LA SALUBRITE DES DENREES ALIMENTAIRES

(Saisine du Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie)

✍ ✍ ✍

Le Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 1-CES/2000 du 07 mars 2000 portant Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social,

Vu la saisine en date du 13 Juin 2002 du Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relative au *projet de délibération modifiant la délibération modifiée n°155 du 29 décembre 1998 concernant la salubrité des denrées alimentaires*,

Vu l'avis du Bureau en date du **10 Juillet 2002**,

a adopté lors de la Séance Plénière en date du **12 Juillet 2002**, les dispositions dont la teneur suit :

I – PREAMBULE

1.1 Rappels

Fin décembre 1998, un corpus réglementaire (composé de cinq délibérations) relatif à la santé publique vétérinaire, dont la conformité avec les exigences communautaires a pu être appréciée par une mission d'experts envoyée en Nouvelle-Calédonie par la Commission européenne en septembre 2000¹, a été voté par le congrès de la Nouvelle-Calédonie :

- ✍ la délibération n°153 du 29 décembre 1998 relative à la santé publique vétérinaire en Nouvelle-Calédonie,
- ✍ la délibération n°154 du 29 décembre 1998 relative à la police sanitaire vétérinaire en Nouvelle-Calédonie,
- ✍ la délibération n°155 du 29 décembre 1998 relative à la salubrité des denrées alimentaires²,
- ✍ la délibération n°156 du 29 décembre 1998 réglementant les critères et normes de salubrité des denrées alimentaires,
- ✍ la délibération n°157 du 29 décembre 1998 relative aux règles et au contrôle de salubrité applicables aux produits de la mer et d'eau douce.

Cet ensemble de textes avait par la même occasion pour objet d'améliorer le niveau de sécurité sanitaire des aliments en Nouvelle-Calédonie, en renforçant et en adaptant au contexte local les règles qui doivent s'appliquer à l'hygiène et à la salubrité des denrées alimentaires.

¹ La mission visait à l'évaluation locale de la crédibilité du cadre réglementaire dans lequel les services travaillaient, la qualité du service et du maillage vétérinaire que représentaient à la fois les vétérinaires publics et privés et la qualité des procédures qui avaient été mises en place pour s'assurer de la crédibilité qu'ils pouvaient accorder aux certificats qui étaient signés localement lorsqu'on leur exportait des produits vers l'extérieur. Les conclusions vont se traduire d'une part, par le passage d'une liste définitive pour l'exportation des produits de la mer, d'autre part, par la confirmation d'entérinement de la possibilité d'exporter du cerf et des crevettes et enfin, par la possibilité d'exporter à terme un certain nombre de produits, pour peu que les établissements soient agréés et que les conditions complémentaires soient apportées. Il faudra par suite crédibiliser l'établissement et les filières. La mission a en outre confirmé que l'Office de Commercialisation et d'Entreposage Frigorifique (OCEF) était habilité à la fois en qualité d'abattoir, d'atelier de transformation et d'unité de stockage pour exporter des produits vers la CEE.

² Définition de la notion de denrées (chapitre I, Section II de la délibération n°155 du 29 décembre 1998) :

- alimentaires : destinées à l'alimentation humaine,
- alimentaires animales : animaux, produits de la mer et d'eau douce vivants ou non et leurs parties susceptibles d'être livrées à la consommation humaine,
- alimentaires d'origine animale : toute denrée alimentaire élaborée par les animaux à l'état naturel notamment le lait, les œufs, le miel ou transformée ainsi que les denrées alimentaires animales présentées à la vente après préparation, traitement, transformation, que ces denrées alimentaires animales soit mélangées ou non avec d'autres denrées alimentaires,
- alimentaires végétales : parties de végétaux destinés à la consommation humaine,
- alimentaires d'origine végétale : toute denrée alimentaire issue des végétaux à l'état naturel, ainsi que les végétaux ou denrées alimentaires végétales présentées à la vente après préparation, traitement et/ou transformation.

1.2 Premier train de mesures correctives

Toutefois, il est apparu à l'usage que ces délibérations, et principalement la délibération n°155, induisaient au niveau de l'ensemble du secteur de l'agroalimentaire une profonde et ambitieuse restructuration. Aussi, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en étroite collaboration avec les Provinces et les Chambres consulaires, a récemment décidé :

- d'une part, d'accorder des délais supplémentaires aux professionnels du secteur de l'agroalimentaire pour déclarer leurs activités et les mettre en conformité technique avec les prescriptions de la délibération n°155,

- d'autre part, d'assouplir les critères de délivrance de l'agrément d'hygiène³ simplifié qui permet à un certain nombre d'entre eux de valoriser leurs productions artisanales dans la petite, la moyenne et même la grande distribution.

1.3 Second train de mesures correctives : finalités de la saisine

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, considérant que ces mesures d'adaptation du cadre réglementaire sanitaire aux contraintes socio-économiques et à la réalité du tissu économique dans l'intérieur et dans les îles, doivent encore être améliorées, envisage, dans un second temps, d'exonérer, comme c'est d'ailleurs le cas en métropole, un certain nombre d'activités du secteur agroalimentaire de l'obligation qui leur est actuellement faite de justifier d'un agrément. Il est ainsi proposé :

- d'introduire dans la délibération n°155 un nouveau statut pour les activités concernées qui relèveront de ce fait du **régime de la simple déclaration** (régime qui s'appliquera désormais à un certain nombre d'entreprises du secteur de l'agroalimentaire fabriquant, manipulant, transformant, entreposant, transportant et distribuant des denrées alimentaires stabilisées ou à risques considérés comme limités),

- d'apporter quelques **modifications d'ordre technique et administratif** à la délibération modifiée n°155 pour la rendre d'une part mieux adaptée aux réalités du terrain (permission à un plus grand nombre de professionnels du secteur de l'agroalimentaire de recourir à la pratique de la congélation⁴ des denrées alimentaires) et pour répondre d'autre part aux recommandations du Parquet concernant la rédaction de l'article 130 de la délibération n°155 relatif aux sanctions pénales (modification de l'article pour indiquer clairement les articles de cette délibération pour lequel un relevé d'infraction peut donner lieu à sanction pénale).

³ Autorisation d'exercer une activité de mise sur le marché attribuée lorsque celle-ci est soumise au contrôle d'hygiène et est conforme aux règles d'hygiène définies dans la présente délibération et dans les textes spécifiques réglementant les différentes filières et catégories d'activité. Elle est formalisée par un numéro et est délivrée par l'Exécutif du Territoire (chapitre I, Section II de la délibération n°155).

⁴ Processus d'abaissement de la température des denrées alimentaires tel que la majeure partie de l'eau de constitution soit transformée en glace (chapitre I, Section II de la délibération n°155).

Par ailleurs, conscient des efforts financiers bien souvent conséquents que les professionnels du secteur de l'agroalimentaire ont à fournir pour mettre leurs activités en conformité technique avec les prescriptions réglementaires imposées par la délibération modifiée n°155, le gouvernement souhaite les aider dans leur démarche par la proposition prochaine de mise en place de mesures d'accompagnement, notamment d'ordre fiscal, au bénéfice des professionnels ayant réalisé les travaux et investissements matériels rendus nécessaires par cette mise aux normes sanitaires.

II – OBSERVATIONS

Tout d'abord, **le Conseil Economique et Social signale** que l'adoption de ces textes a permis à la Nouvelle-Calédonie de s'inscrire dans un schéma d'exportation des produits agricoles et notamment a permis à cette dernière d'être inscrite sur la liste des pays tiers habilités à exporter deux types de produits (viande de cerf et crevette) vers l'Union Européenne.

Le Conseil Economique et Social remarque que les professionnels qui conduisent des activités concernées par cette mesure, n'auront plus à solliciter comme par le passé une autorisation d'exercer, que ce soit une attestation de conformité, un agrément d'hygiène simplifié ou un agrément d'hygiène. Il leur suffira de faire une simple déclaration sur un formulaire unique qui leur sera remis par le Service d'Inspection Vétérinaire, Alimentaire et Phytosanitaire (SIVAP) de la Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (DAVAR). Cette déclaration qui vaudra enregistrement de leur activité, donnera lieu à l'émission par le SIVAP d'un récépissé de déclaration, encore appelé attestation de déclaration.

Le Conseil Economique et Social constate que le gouvernement a déjà pu adopter plusieurs mesures dont les plus récentes visent à reporter les dates limites de déclaration (impliquées par le texte) au 31 décembre 2002 et à reporter la date limite de mise en conformité des différents établissements afin de leur permettre de mieux planifier leurs investissements dans le temps au 31 décembre 2005. A cet égard, il est rappelé que si les entreprises bénéficiant de ce régime ne seront plus concernées par la date limite de mise en conformité technique fixée récemment par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au 31 décembre 2005, elles se devront néanmoins toujours de respecter au mieux, dans la conduite quotidienne de leurs activités, les règles de fonctionnement et les bonnes pratiques hygiéniques préconisées par la délibération modifiée n°155. Il restera cependant loisible à toute entreprise, dont les activités lui permettent de bénéficier de ce régime de simple déclaration, de soumettre un dossier de demande d'attestation de conformité⁵ ou d'agrément d'hygiène, qui sera alors instruit par le SIVAP selon les procédures qui s'y rapportent.

⁵ Autorisation d'exercer une activité de remise directe au consommateur final attribuée lorsque celle-ci est soumise au contrôle d'hygiène et est conforme aux règles d'hygiène définies dans la présente délibération et dans les textes spécifiques réglementant les différentes filières et catégories d'activité. Elle est formalisée par un numéro et est délivrée par l'Exécutif du Territoire (chapitre I, Section II de la délibération n°155).

Le Conseil Economique et Social note que ces dispositions, qui ont également fait l'objet d'une étroite consultation auprès des Provinces et des Chambres consulaires, répondent aux préoccupations légitimes exprimées par un certain nombre de petits exploitants. Elles présentent en outre l'avantage appréciable de soulager le SIVAP de l'instruction d'un certain nombre de dossiers non sensibles, ce qui lui permettra de recentrer ses missions sur les activités agroalimentaires considérées comme étant à risques (c'est-à-dire carnés d'origine animale et sur les établissements sensibles).

Le Conseil Economique et Social insiste sur la notion d'adaptation des textes, préférée au terme d'assouplissement ou d'allègement qui paraîtrait systématique. **Le Conseil Economique et Social précise** qu'il s'agit ici d'une adaptation raisonnée : il fallait à la fois satisfaire les exigences que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'est imposé et que la Communauté Européenne a reconnu d'une part, et les exigences que le gouvernement local s'impose pour la protection des consommateurs locaux d'autre part. Dans cet esprit, il a été introduit, dans le projet de délibération proposé, une nouvelle disposition qui relève donc d'une attestation de déclaration ou récépissé de déclaration, qui fera suite à un formulaire de déclaration que l'ensemble des responsables et d'établissements seront amenés à proposer. Il est rappelé qu'autrefois étaient distinguées deux formes d'agrément pour l'autorisation de mise en marché des produits à savoir :

- l'attestation de conformité pour les produits qui intéressaient une remise directe au consommateur (circuit court),
- l'agrément d'hygiène qui intéressait des intermédiaires professionnels en général avant d'arriver au consommateur (procédure plus lourde).

A la différence de l'introduction de l'attestation de déclaration, **le Conseil Economique et Social observe** qu'il a été tenu compte du trajet long et court et de la nature du produit mis en marché. A titre d'exemple, étaient traités autrefois de la même façon le café et la viande alors que les produits n'ont, à l'évidence, pas la même sensibilité. Bien qu'un dispositif simplifié (moins exigeant au niveau de la déclaration préalable) ait été reconduit à l'image de ce qui se fait en métropole, les exigences en terme de respect des règles fondamentales restent celles qui sont édictées dans la délibération n°155. **Le Conseil Economique et Social indique** que sur les 2 000 établissements estimés qui relèvent du secteur agroalimentaire en Nouvelle-Calédonie, 600 de ces derniers s'inscriront dans le cadre de ces attestations de déclarations, une liste qui sera ensuite proposée par arrêté du gouvernement.

Sur cette première tête de chapitre qui constitue le fondement des modifications proposées, **le Conseil Economique et Social soutient** que la procédure s'appliquera aux établissements qui manipulent des produits à risques limités ou stabilisés, soit donc le tiers des établissements répertoriés en Nouvelle-Calédonie. Il est précisé que les établissements qui souhaiteraient se donner un autre degré, officialisé par la Nouvelle-Calédonie, d'attestation de conformité voire d'agrément d'hygiène, pourront en faire la demande.

Le Conseil Economique et Social confirme que l'attestation de déclaration figurera sur une liste détenue au sein du service compétent à savoir le SIVAP, qui est tenu à disposition du public.

Sur une seconde tête de chapitre, **le Conseil Economique et Social remarque** que le passage au congrès a en outre permis d'aborder et d'adapter une disposition relative à la congélation. **Le Conseil Economique et Social rappelle** qu'autrefois avaient été prises des mesures qui, à l'usage, se sont avérées peut être trop exigeantes (notamment à l'égard de la restauration), sachant qu'il n'était conféré la possibilité de congeler les produits qu'à partir d'établissements qui avaient obtenu un agrément d'hygiène (article 77 de la délibération). La congélation pourra dès lors être mise en œuvre, sous réserve du respect d'un certain nombre de règles de fonctionnement et de l'usage d'un équipement approprié, par de nombreux professionnels qui étaient jusqu'ici obligés soit d'y renoncer, soit de la pratiquer dans l'illégalité. Si le SIVAP (essayant d'être raisonnable dans l'application des textes) a cependant opéré certaines dérogations à cette disposition, il lui est désormais permis de faire son travail conformément à la règle et de ne laisser quelques dérogations que pour ceux qui ne disposent pas d'une cellule de congélation. Il s'agira donc ici d'assouplir la réglementation pour mieux tenir compte des contraintes techniques des professionnels, tout en garantissant un niveau de sécurité sanitaire optimal des aliments.

Le Conseil Economique et Social informe qu'en matière de surgélation et de congélation, les produits végétaux ne véhiculent pas les mêmes risques que les produits d'origine animale : les produits d'origine animale sont stabilisés avec la réfrigération ou la congélation afin d'éviter la multiplication des germes microbiens, ce qui n'est généralement pas nécessaire pour les végétaux car ce ne sont pas les bactéries qui posent des difficultés. **Le Conseil Economique et Social signale** toutefois qu'il existe des végétaux, qui cueillis, peuvent subir une réfrigération pour des motifs de conservation (problème de goût et d'apparence, plus que de salubrité de l'aliment en lui-même). **Le Conseil Economique et Social constate** néanmoins que le problème de la salubrité se pose davantage pour les végétaux de 4^{ème} gamme, c'est-à-dire les végétaux transformés (coupés, épluchés, mis sous vide, etc.). Dans ce cadre, la surgélation et la congélation devront respecter un certain nombre de normes, au regard de la délivrance d'un aliment sain au consommateur final⁶. **Le Conseil Economique et Social indique** que les services de la Nouvelle-Calédonie n'impose pas un transport en camion frigo des produits végétaux car son utilité pose une question commerciale (le producteur s'auto-impose la congélation).

En terme de contrôle strict, soit de contrôle de la conformité par rapport à la réglementation existante, **le Conseil Economique et Social remarque** que ce sont les services de la Nouvelle-Calédonie ou de la municipalité qui peuvent intervenir. Les entreprises à haut niveau de risques peuvent faire appel quant à elles à des prestataires privés pour réaliser des auto-contrôles, c'est-à-dire être sûr à la fois pour eux-mêmes et pour les inspections d'être dans les normes. **Le Conseil Economique et Social note** que seuls 20% des établissements sont aux normes, c'est-à-dire qu'ils rentrent dans le cadre strict de la délibération n°155.

⁶ Toute personne physique acquérant la ou les denrées pour sa consommation personnelle (chapitre I, Section II de la délibération n°155).

Sur une troisième tête de chapitre il a enfin été demandé que les articles qui renvoyaient à des sanctions pénales soient nommément précisés. La modeste modification proposée ne change rien sur le fond, puisque les infractions jusqu'ici relevées sur procès-verbaux par le SIVAP concernaient déjà les articles 4 à 122, mais elle renforce la légalité des sanctions pénales décidées par le Président du Tribunal.

Le Conseil Economique et Social signale que la délibération n°155 a été modifiée en avril 2000 afin de permettre aux provinces, sur des arguments de proximité et économique, de demander au gouvernement pour une zone donnée, d'obtenir des délais supplémentaires notamment d'un an, renouvelable deux fois (soit au total trois années supplémentaires).

Le Conseil Economique et Social souligne le fait que le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a souhaité que soit maintenu un dispositif de sécurité maximale en matière de restauration collective à caractère social (cantines scolaires, hôpitaux, maisons de retraite, etc.).

Le Conseil Economique et Social insiste sur le pivot de la modification proposée qui est la mise en place de l'attestation de déclaration. Cette dernière permet notamment d'identifier l'ensemble du réseau agroalimentaire tout en imposant un minimum de règles. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'entendait pas imposer aux petits producteurs et aux grandes entreprises une obligation équivalente. Si l'attestation de déclaration n'enlève rien à l'agrément d'hygiène simplifié et à la certification de conformité, les pouvoirs publics se devaient de faire un effort supplémentaire vers ce tissu économique de l'intérieur et des îles.

Le Conseil Economique et Social considère que l'ensemble de ces propositions de modifications sera de nature à rendre la délibération n°155 relative à la salubrité des denrées alimentaires plus pertinente, à la fois pour les professionnels de ce secteur et pour le service chargé de son application, tout en préservant le haut niveau de sécurité sanitaire des aliments que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie entend garantir aux consommateurs du territoire.

Le Conseil Economique et Social précise enfin que les représentants des Chambres d'Agriculture, de Commerce et d'Industrie et des Métiers ont émis un avis favorable aux présentes modifications de la délibération.

III - PROPOSITION

Bien que les compétences en matière de développement économique ressortent des provinces, **le Conseil Economique et Social souhaite** que le gouvernement poursuive ses engagements et prenne de fait pleinement conscience qu'en certains points du territoire, des délais supplémentaires peuvent être adoptés pour permettre l'émergence d'entreprises qui répondront sereinement à leurs besoins de proximité.

IV - CONCLUSION

Sous réserve de la proposition émise, **le Conseil Economique et Social approuve** le présent projet de délibération tel que proposé par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

LA SECRETAIRE

Léontine PONGA

LE PRESIDENT

Bernard PAUL