

N° 4865

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE LOI

ayant pour objet d'assurer la qualité de l'alimentation
dans la restauration collective publique

* * *

(Dépôt, MM. Nico Loes et Marco Schank: le 14.11.2001)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de loi	1
2) Exposé des motifs.....	3
3) Commentaire des articles	4

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

TITRE I

Objet, champ d'application et objectifs

Art. 1er.– La présente loi a pour objet d'assurer une qualité optimale de l'alimentation à tout usager de la restauration collective publique.

Art. 2.– La présente loi s'applique à toute forme de restauration collective si elle est exercée de façon régulière et si elle est organisée ou financée ou subventionnée soit par l'Etat, soit par les communes, soit par les établissements publics créés par l'Etat ou par les communes.

Art. 3.– Une qualité optimale de l'alimentation est obtenue par la réalisation des objectifs suivants:

1. au niveau de la qualité intrinsèque des aliments: il faut utiliser des aliments frais, non ou faiblement transformés, ne comportant pas d'additifs, dont la méthode de production peut être documentée sur toute la filière et dont la traçabilité est assurée;
2. au niveau de la qualité nutritionnelle des aliments: il faut fournir une alimentation saine, équilibrée et adaptée aux besoins spécifiques de l'utilisateur;
3. au niveau de la qualité hygiénique et sanitaire des aliments: il faut atteindre un degré élevé;
4. au niveau des exigences liées au développement durable: il faut utiliser des produits issus de filières de production, de transformation et de commercialisation, qui tendent vers un degré de développement durable qui soit élevé.

TITRE II

Moyens

Art. 4.– (1) Le ministre ayant dans ses attributions l'agriculture, désigné ci-après par „le ministre“, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi et de ses règlements d'exécution.

(2) Le ministre fait effectuer des contrôles réguliers quant au respect des normes de qualité prévus à l'article 6.

(3) Le ministre peut demander des explications aux intéressés.

(4) Le ministre reçoit les réclamations.

(5) Le ministre adresse aux intéressés des recommandations et des avertissements.

Art. 5.– (1) Il est créé un conseil supérieur de la restauration collective publique, désigné ci-après par le „conseil supérieur“.

(2) Le conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.

(3) Le conseil supérieur est chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière de la restauration collective publique. Il émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant la restauration collective publique.

(4) La composition, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 6.– (1) Un règlement grand-ducal, pris sur avis du Conseil d'Etat et du conseil supérieur, détermine les normes de qualité conformément aux objectifs définis à l'article 3.

(2) Tout cahier des charges doit mentionner les normes de qualité et être agréé par le ministre.

Art. 7.– (1) Il est créé auprès du ministère de l'agriculture une cellule administrative.

(2) La cellule administrative est chargée:

1. d'assister le ministre dans l'exécution des dispositions de la présente loi;
2. de coordonner les activités des différents ministères qui sont en relation avec la présente loi;
3. d'assurer la formation et le conseil des différents acteurs opérant dans le secteur de la restauration collective;
4. de sensibiliser le public sur tous les aspects de la restauration collective.

(3) La composition de la cellule administrative est fixée par un règlement grand-ducal.

EXPOSE DES MOTIFS

A. LE DEVELOPPEMENT DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

L'évolution des modes de vie et de travail amène de plus en plus de personnes à prendre leur repas en dehors de leur foyer familial. Parallèlement au développement de la restauration individuelle, on constate également une croissance au niveau de la restauration collective. Parmi les catégories de personnes qui ont le plus recours à la restauration collective, il convient de citer principalement les jeunes, les personnes âgées ainsi que les malades.

L'augmentation du nombre de familles monoparentales, le fait que de plus en plus de parents n'ont plus la possibilité de s'occuper de leurs enfants à des heures fixes de la journée, les changements dans les rythmes scolaires et les problèmes liés au transport scolaire font que l'on ne peut plus concevoir des établissements scolaires sans restaurant et sans structure d'accueil. Le développement de la restauration collective dans les écoles s'illustre à partir de chiffres. Au cours de l'an 2000, les cantines scolaires de l'enseignement secondaire ont proposé 400.000 menus et ont vendu 860.000 tickets. Le nombre de repas offerts aux enfants de bas âge dans le cadre des crèches tend également à augmenter.

Le changement des structures familiales oblige un grand nombre de personnes âgées à avoir recours à des services spécialisés tels que par exemple les centres intégrés, les foyers de jours ainsi que le service des repas sur roues qui offrent entre autres une alimentation. En cas de maladie, les personnes sont obligées de prendre leur repas dans des établissements hospitaliers.

*

B. LES RESPONSABILITES DE L'ETAT

Si l'Etat peut laisser une large part de responsabilité aux acteurs privés dans le cadre de la restauration individuelle (tout en assurant des standards hygiéniques et sanitaires de haut niveau), la situation est différente pour la restauration collective publique où l'Etat prend plus directement une responsabilité vis-à-vis des personnes concernées. Cette responsabilité d'assurer une alimentation saine est d'autant plus grande que l'action de l'Etat s'adresse à des catégories de la population qui sont plus sensibles à une alimentation saine et équilibrée, notamment les jeunes dans les écoles ou crèches, les malades dans les hôpitaux et les personnes âgées. En effet, ces trois catégories de personnes n'ont bien souvent pas le choix de leur restauration. Par contre, les clients peuvent choisir dans le secteur de la restauration individuelle dans une large mesure le type et la qualité des repas qu'ils veulent consommer.

Un autre facteur qui induit une responsabilité accrue des instances publiques réside dans le fait que la qualité de cette restauration collective est déterminée dans une large mesure par le système des achats par soumission publique, qui, du moins dans le passé, a conduit bien souvent à une diminution de la qualité par le système de compression des coûts.

Les récentes crises de la dioxine, de l'ESB et de la fièvre aphteuse ont montré qu'on ne peut laisser le système alimentaire se régler uniquement en fonction de la déterminante prix, sous peine d'une détérioration substantielle de la sécurité et la qualité alimentaire. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que ces crises ont abouti au niveau communautaire à la présentation du Livre Blanc de la Commission européenne sur la sécurité alimentaire. Par ce document, la Commission européenne montre avec détermination sa volonté de réformer le système de sécurité alimentaire européen afin d'assurer un niveau de sécurité alimentaire optimal. C'est le fameux „principe de l'étable à la table“, mis en avant par les auteurs du Livre Blanc, qui devra aussi être respecté dans le Grand-Duché.

Une autre considération importante, qui s'est dégagée des débats menés dans le cadre de ces crises, est que les notions de qualité des produits et de sécurité alimentaire ne se limitent pas (ou plus) au produit final lui-même, mais qu'il est de plus en plus important de connaître l'origine du produit, son mode de fabrication et l'ensemble des processus de transformation. La notion de traçabilité, qui permet de retracer le produit final jusqu'au producteur primaire et de garantir les méthodes de production et de transformation, devient de plus en plus importante. A cela s'ajoute la nécessité d'assurer une certaine qualité écologique de la production et de la transformation, qui permet de garantir le caractère durable du processus de production dans son entièreté. Il incombe à l'autorité publique de jouer un rôle précurseur dans ce domaine, qui constitue un élément important pour assurer la durabilité de notre société.

Au vu de ce qui précède, il est important que l'Etat se fixe des objectifs ambitieux en matière de qualité dans la restauration collective publique. La présente proposition de loi tend à instaurer un système de garantie de cette qualité, mais elle ne touche pas la gestion au sens strict des entreprises opérant dans le secteur de la restauration collective. Pour être viable, un tel texte ne peut pas imposer des critères absolus en matière de qualité, mais il doit déterminer un mécanisme qui permettra d'adapter la qualité aux différents usages, tout en inscrivant formellement des objectifs ambitieux à atteindre.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cette disposition détermine l'objet de la présente proposition, à savoir une qualité alimentaire optimale pour tous les usagers de la restauration collective publique.

Article 2

Cet article détermine le champ d'application de la proposition de loi. Celle-ci s'applique à l'ensemble des formes de restauration collective publique qui, d'une part, sont exercées de façon régulière et, d'autre part, relèvent de la responsabilité des personnes morales de droit public. A noter que cette responsabilité peut être directe, dans l'hypothèse où ces personnes morales de droit organisent elles-mêmes la restauration collective publique, ou indirecte, dans les cas où celles-ci la financent ou subventionnent.

Article 3

Cet article fixe les objectifs à réaliser pour atteindre une qualité optimale de l'alimentation dans la restauration collective publique. Plus particulièrement, il précise à l'intérieur de chacun des quatre critères de qualité les objectifs qui doivent être réalisés. A l'intérieur de chaque critère de qualité, le niveau le plus élevé, sinon le niveau optimal, doit être atteint.

1. Au niveau de la qualité intrinsèque des aliments, cinq aspects sont à prendre en considération, à savoir:

- la fraîcheur, qui garantit également la teneur en éléments essentiels tels que les vitamines;
- le faible niveau de transformation, qui tend à assurer le caractère original du produit;
- l'absence d'additifs, qui induit la fraîcheur du produit et évite l'ingestion de substances chimiques inutiles;
- la documentation de la méthode de production, qui permet d'apprécier la valeur du mode de production notamment au point de vue de l'utilisation d'engrais ou du bien-être des animaux;
- la traçabilité, qui permet de connaître les différentes étapes de la production et de la transformation ainsi que les intervenants y relatifs.

2. Au niveau de la qualité nutritionnelle des aliments, il est proposé de fournir une alimentation saine, équilibrée et adaptée aux besoins spécifiques de la population visée.

3. Au niveau de la qualité hygiénique et sanitaire des aliments, la proposition de loi prévoit un degré élevé. Bien que cet aspect soit déjà couvert par le droit communautaire et le droit national, il convient de le citer parmi les objectifs de la présente proposition, ceci dans un souci de cohérence et pour être complet.

4. Au niveau du développement durable, il est proposé d'utiliser des produits issus de filières de production, de transformation et de commercialisation qui tendent vers un degré élevé de développement durable.

Le développement durable, tel que l'a défini en 1987 la Commission Brundland (Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement) constitue „*un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*“. Depuis la conférence de Rio de Janeiro en date du 14 juin 1992, la communauté internationale reconnaît

le développement durable comme un objectif. Une politique de développement durable tend à intégrer le développement économique et social ainsi que la protection de l'environnement.

Même si des instruments de mesure d'un développement durable font encore actuellement défaut, respectivement se trouvent dans un stade d'élaboration, les auteurs de la présente proposition croient utile d'y intégrer d'ores et déjà le concept du développement durable. Ceci implique qu'il convient de concilier les exigences de développement économique et de protection de l'environnement non seulement au niveau de la production primaire, mais également au niveau de la transformation, de l'emballage et du transport des produits alimentaires. La stratégie qui en découlera peut être illustrée à travers quelques exemples concrets: des produits ou des ingrédients transportés sur de courtes distances devront être privilégiés par rapport à ceux nécessitant un transport sur de longues distances; le conditionnement en emballages adéquats et dans des matières recyclables seront à préférer dans beaucoup de cas à des emballages individualisés, etc. Des considérations d'ordre social ou éthique, telles que par exemple le principe du commerce équitable, devront également entrer en jeu.

La combinaison des exigences de qualité intrinsèque des aliments et notamment de fraîcheur, avec les exigences de développement durable favorisera l'utilisation de produits régionaux, de produits du terroir ainsi que de produits issus de l'agriculture biologique. En même temps, elle valorisera l'artisanat local par le recours à des artisans boulangers et bouchers par exemple, qui seront le mieux en mesure de fournir des produits frais. Au-delà de la garantie de la sécurité alimentaire et de la qualité des aliments dans le secteur de la restauration collective, cette proposition aura pour effet une consolidation du secteur de l'alimentation de proximité.

Globalement, la disposition sous rubrique renforcera la qualité alimentaire dans la restauration collective, tout en contribuant au développement économique et social du secteur agricole ainsi que des petites et moyennes entreprises du secteur alimentaire.

Article 4

Le paragraphe (1) charge le ministre de l'agriculture de l'exécution des dispositions du texte. En effet, l'analyse des circuits de production des aliments montre que ce ministère est compétent pour la plus grande partie de la filière agro-alimentaire et dispose dans le cadre des instruments de politique agricole d'ores et déjà d'un grand nombre de moyens d'action.

Les paragraphes (2) à (4) précisent les pouvoirs du ministre, à savoir le contrôle régulier quant au respect des normes de qualité, la faculté de demander des explications, la réception de réclamations ainsi que la faculté d'adresser des recommandations et des avertissements.

Article 5

Cette disposition a pour objet de créer un conseil supérieur de la restauration collective publique. Placé sous l'autorité du ministre de l'agriculture, ledit conseil supérieur aura pour missions de conseiller le Gouvernement sur les grandes options ou sur les problèmes majeurs en matière d'alimentation dans la restauration collective publique ainsi que d'émettre des avis. En outre, il aura la faculté de faire de sa propre initiative des propositions.

L'institution d'un conseil supérieur a fait ses preuves dans d'autres secteurs. A titre d'exemple, il convient de citer la matière de l'aménagement du territoire. A noter que l'article sous référence est inspiré dans une large mesure de l'article 23 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Un règlement grand-ducal fixera le détail. En ce qui concerne la composition du conseil supérieur, les auteurs de la présente proposition suggèrent une large représentation de tous les acteurs directement ou indirectement par la restauration collective publique. A titre d'exemple, ledit conseil pourra comprendre des représentants des différents ministères, des chambres professionnelles, des enseignants, du personnel socio-éducatif, des élèves, des parents d'élèves, des personnes âgées ainsi que des personnes handicapées.

Article 6

Le paragraphe (1) prévoit que les normes de qualité devront être définies par voie de règlement grand-ducal, le tout conformément aux objectifs définis à l'article 3.

Le paragraphe (2) prévoit que les cahiers des charges devront mentionner les normes de qualité. En plus, ils devront faire l'objet d'une agrégation par le ministre de l'agriculture.

Article 7

Cette disposition prévoit la mise en place, auprès du ministère de l'agriculture, d'une cellule administrative. Ses missions consisteront dans l'assistance du ministre, de la coordination entre les différents ministères, dans la formation et le conseil des intéressés ainsi que de la sensibilisation du public.

L'institution d'une cellule administrative se justifie par une augmentation sensible de la charge de travail du ministère de l'agriculture résultant de l'application de la loi. Dès lors, il est indispensable que le ministre soit assisté d'une équipe de fonctionnaires se consacrant de façon exclusive et à titre permanent aux dossiers liés à la restauration collective publique. Un règlement grand-ducal fixera la composition de cette cellule.

Luxembourg, le 14 novembre 2001

Les auteurs,

Marco SCHANK
Député

Nico LOES
Député

