

Projet de loi

- 1° en faveur d'une éducation à l'alimentation équilibrée et diversifiée dans les établissements scolaires et universitaires ;**
- 2° portant création d'une Administration de restauration collective dénommée « Restopolis » et portant modification de :**
 - 1° la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées ;**
 - 2° la loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire**

Avis du Conseil d'État

(31 mai 2022)

Par dépêche du 16 mars 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des textes coordonnés, par extraits, des lois que le projet de loi élargé vise à modifier.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 7 avril 2021. L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 22 avril 2021.

L'avis du Mouvement écologique a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 12 août 2021.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le Conseil d'État a rencontré une délégation du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse en date du 9 décembre 2021 pour un échange de vues.

Le 4 mars 2022, le Conseil d'État a été saisi de treize amendements gouvernementaux faisant suite à l'échange de vues. Le Conseil d'État constate que l'amendement 11 fait défaut de sorte que la numérotation des amendements est incorrecte.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous examen tenant compte desdits amendements.

L'avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 25 mars 2022.

Le présent avis se rapporte au texte coordonné du projet de loi sous examen tel qu'il est issu des amendements gouvernementaux du 4 mars 2022.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objet de créer une administration publique dénommée « Restopolis » dont la mission principale est de gérer les sites de restauration installés dans les établissements¹ et dans l'administration de l'Éducation nationale, et ce afin de participer à l'éducation alimentaire équilibrée et diversifiée des clients admis auxdits sites de restauration.

Les auteurs justifient la création d'une administration publique comme suit : « Récemment, « Restopolis » a évolué vers un service de l'État à gestion séparée. Au vu de son champ d'action, la diversité de ses missions et le budget de l'État engagé, son statut de simple « service du ministère » n'est plus justifié ni gérable. Le moment est donc venu de conférer à « Restopolis » un cadre légal adéquat tel que prévu au programme gouvernemental. » Ils soulignent encore que cela permettra de mieux tenir compte des contraintes budgétaires et organisationnelles et d'améliorer la gestion des ressources à l'instar de la plupart des « services de l'État à gestion séparée [qui] sont des administrations à part entière ».

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen a pour objet de définir huit termes qui sont repris au dispositif du texte sous examen, tout en ne définissant pas certains autres qui reviennent régulièrement dans le texte, tel que le terme « convive », qui est parfois utilisé, tout comme le terme « client ». Si ces deux termes désignent la même personne, le Conseil d'État recommande de n'utiliser qu'un seul de ces termes pour des raisons de cohérence interne du texte. Par ailleurs, comme le terme « utilisateur » est mieux approprié en ce qu'il s'agit d'un terme générique couvrant toutes les situations, le Conseil d'État suggère aux auteurs des amendements sous avis d'employer celui-ci.

En ce qui concerne la notion de « code des exploitations » reprise au point 2°, le Conseil d'État donne à considérer qu'il ignore ce qu'il faut entendre par le terme « exploitations ». Partant, le Conseil d'État recommande de reformuler ladite notion. Concernant l'application du « code des exploitations », il est renvoyé aux observations formulées à l'article 4.

¹ Tels que définis à l'article 2, point 4°.

En ce qui concerne le point 4°, lettre b), les auteurs excluent de la définition de la notion d'établissement l'École d'hôtellerie et de tourisme du Luxembourg et le Lycée Ermesinde. D'après le commentaire des auteurs, ces deux établissements sont exclus étant donné que la restauration constitue l'objet d'apprentissage de l'un et fait partie du concept pédagogique de l'autre. Le Conseil d'État constate que ni le commentaire des articles ni le projet de loi sous examen ne prévoient que d'autres établissements puissent en faire de même.

En ce qui concerne le point 4°, lettres k) et l), le Conseil d'État tient à relever que le libellé desdits points est malaisé en ce que ni l'enseignement universitaire et la recherche ni l'enseignement musical ne constituent un établissement.

S'ajoute à cela que certaines des huit définitions ne sont pas en phase avec les notions qui sont ultérieurement employées par le texte sous examen :

- En ce qui concerne la notion de « complexe cuisine » utilisée au point 3°, les auteurs emploient aux articles 13 et 14 la notion de « complexe[s] de cuisine ». Or, dans un souci de cohérence interne du texte, il convient d'employer une seule et même notion dans l'ensemble du texte sous examen.

- Quant à la notion d'« infrastructures de restauration » employée au point 7°, celle-ci n'est pas employée par le texte sous examen. Il convient de noter que le terme « infrastructures » est utilisé une seule fois par le texte sous revue, et cela à l'article 4, point 9°. À cet endroit, le point 9° emploie cependant la notion d'« infrastructures des sites de restauration ». Ainsi, si l'intention des auteurs est de viser la même notion, il convient, dans un souci de cohérence interne du texte, d'adapter soit la notion reprise à l'article 2, point 7°, soit celle employée à l'article 4, point 9°.

Par ailleurs, dans la mesure où les notions d'« exploitation en régie directe » et d'« exploitation en régie privée » visent les modes d'« exploitation » des sites de restauration, il semble utile de reformuler les définitions de ces notions comme suit : « l'exploitation des sites de restauration par du personnel [...] ».

Article 3

D'après son intitulé, l'article sous examen a pour objet de déterminer les objectifs à atteindre par Restopolis. Le Conseil d'État signale que ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi sous examen et n'ont pas à être rappelées dans un article. L'article sous revue est dès lors dépourvu de valeur normative et à omettre.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que certains des points repris à l'article sous examen ne constituent pas des objectifs, mais des missions. Ce constat est corroboré par le fait que certains des « objectifs » y listés sont soit littéralement soit de manière indirecte repris à l'article 4 qui a trait aux missions de Restopolis. En effet, le point 2° de l'article sous examen est repris au point 1° de l'article 4 et les points 3°, 4° et 5° (pour ce qui concerne le volet de la prévention du gaspillage et le respect de l'environnement) sont de manière indirecte inclus dans les points 2°, 3°, 4° et 12° de l'article 4. L'article 3, points 2° à 5° (pour ce qui concerne le volet de la prévention du gaspillage et le respect de l'environnement) sont dès lors à supprimer pour faire double emploi avec les points précités repris à l'article 4. Quant au point 1°, celui-ci

pourrait très bien être inséré à l'article 4 qui détermine les missions. Il en est de même de la partie de phrase du point 5° portant sur la mise à disposition de repas à prix abordables moyennant des tarifs subventionnés à l'intention de « convives » nécessaires. Le point 5°, première partie, disposant ce qui suit : « l'apprentissage de partager l'espace et de respecter autrui, la transmission des valeurs associées au repas ou encore des règles de bienséance à table, » est en tout état de cause dépourvu de valeur normative.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État recommande aux auteurs de supprimer l'article sous examen et d'insérer à l'article 4 les missions visées au point 1° ainsi que celles visées au point 5° pour ce qui concerne la mise à disposition de repas à prix abordables moyennant des tarifs subventionnés à l'intention de « convives » nécessaires. Le Conseil d'État tient encore à signaler que l'intitulé du chapitre 3 serait alors à reformuler pour viser les « Missions » de Restopolis.

Article 4

L'article sous examen détermine les missions de Restopolis, en faisant l'amalgame de missions très générales comme au point 2° qui dispose qu'une des missions de Restopolis est de « [...] permettre l'accès quotidien des convives à une alimentation saine, équilibrée, diversifiée, de qualité et durable tout en garantissant une sensation de satiété et le plaisir de bien manger », et de missions concrètes telles que celles reprises au point 11° qui prévoit comme mission la gestion « [d]es distributeurs automatiques de boissons et d'aliments installés dans les établissements ». Pour une meilleure lisibilité, il aurait été préférable de regrouper les missions d'ordre général et les missions plus techniques ou administratives. La distinction entre les objectifs énumérés à l'article 3 et les missions se retrouvant à l'article sous avis n'est d'ailleurs pas toujours claire.

Outre cette remarque d'ordre général, le Conseil d'État constate encore que, d'après le point 1°, une des missions de Restopolis est : « la mise en place, l'exploitation et la gestion des sites de restauration dans les établissements et les administrations de l'Éducation nationale. » À cet égard, il convient de noter que l'article 2, point 8°, définit le site de restauration comme suit : « les cantines, les cafétérias, les points de vente fixes et les points de vente mobiles installés dans un établissement. [...] ». D'après cette notion sont visés les sites installés dans un établissement. La définition de la notion de « site de restauration » ne porte dès lors pas sur les sites installés dans l'administration de l'Éducation nationale. Les termes « et les administrations de l'Éducation nationale » sont dès lors à omettre pour ne pas être en phase avec la définition de la notion de « site de restauration ». Par ailleurs, dans la mesure où la notion de « site de restauration » est définie, les termes « dans les établissements » sont également à omettre, pour être superfétatoires.

Les points 16° et 17 prévoient que Restopolis a pour missions « d'élaborer et de tenir à jour le code des exploitations » et « de veiller à l'application du code des exploitations sur tous les sites de restauration ». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 2 étant donné que la Constitution n'a pas conféré aux administrations un pouvoir d'édicter des dispositions à caractère normatif opposables à des personnes externes.

Concernant le point 18°, celui-ci prévoit que « la gestion des sites » fait partie des missions de Restopolis. Il convient de noter que la gestion des sites de restauration est déjà visée par le point 1° de l'article sous examen. Ainsi, il y a lieu de supprimer le point 18° en ce qu'il fait double emploi avec le point 1°.

Article 5

L'article sous examen porte sur les modes d'exploitation des sites de restauration.

La phrase liminaire de l'alinéa 1^{er} prévoit que les modes y prévus sont « complémentaires », sans qu'il soit précisé si un site de restauration peut être exploité à la fois en régie directe et en régie privée ou si les sites de restauration peuvent être exploités soit en régie directe soit en régie privée, ni d'ailleurs comment et par qui se fait le choix d'exploiter un site de restauration en régie directe ou en régie privée. Partant, il y a lieu d'y apporter des précisions.

L'alinéa 2 prévoit que « pour ces deux modes [d'exploitation] s'applique le code des exploitations ». Concernant l'application du « code des exploitations » sur les sites de restauration, le Conseil d'État renvoie à ses observations ainsi qu'à son opposition formelle formulées à l'égard de l'article 4, points 16° et 17°.

Article 6

L'alinéa 2 prévoit que le gérant du site de restauration est désigné par le directeur de Restopolis et « opère sous sa tutelle ». Le Conseil d'État tient à relever que l'emploi du terme « tutelle » est inapproprié en l'espèce étant donné que celui-ci est généralement utilisé lors de la création d'un établissement public et dans le cadre des tutelles étatiques sur les communes. De toute façon les termes « qui opèrent sous sa tutelle » sont à supprimer étant donné que le directeur de Restopolis a un pouvoir hiérarchique sur ses agents.

Article 7

L'article sous examen prévoit que les tarifs des produits cafétéria sont fixés de sorte à ne pas dépasser un taux maximum de 200 pour cent du coût d'achat ou du coût de revient moyen et qu'ils sont adaptés en cas de changement du coût d'achat ou du coût de revient moyen en cours d'année.

Le Conseil d'État se demande dans quels cas le taux maximum des tarifs des produits cafétéria sera fixé en fonction du coût d'achat et dans quels cas en fonction du coût de revient moyen. Se pose encore la question de savoir qui sera la personne qui en décidera. S'agit-il du directeur de Restopolis pour l'ensemble des sites de restauration ? Ou s'agit-il des gérants des différents sites de restauration ? Le Conseil d'État suggère d'y apporter des précisions.

Article 8

Sans observation.

Article 9

L'article sous examen prévoit que le « coût de revient moyen est fixé selon les coûts d'achat, les coûts de production, les coûts de distribution et en tenant compte des principes de développement durable ».

Le Conseil d'État constate que si l'article sous examen détermine les critères selon lesquels le coût de revient moyen est fixé, il ne dit cependant mot sur la manière selon laquelle le coût de revient moyen est calculé.

Article 10

Sans observation.

Article 11

L'article sous examen détermine les tarifs des repas ainsi que le taux des subventions applicable et prévoit aux points 1° et 2° que : « pour les apprenants, ils sont subventionnés par l'État à hauteur de 50 à 90% du coût de revient moyen » et que « pour les apprenants nécessitant, ils sont subventionnés par l'État à hauteur de 80 à 100% du coût de revient moyen. »

Le Conseil d'État tient à souligner que le subventionnement des repas par l'État relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution. D'après l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle², l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'intégrer dans la future loi les critères d'application des différents taux de subventionnement repris aux points 1° et 2°.

Pour le surplus, en ce qui concerne le point 1°, le Conseil d'État relève qu'il convient de supprimer la deuxième phrase étant donné que de toute façon il y a lieu de prévoir chaque année un crédit budgétaire à inscrire dans le budget de l'État et, par ailleurs, pas dans la loi budgétaire.

Article 12

L'article sous examen prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe les tarifs applicables. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 11, points 1° et 2°.

Articles 13 à 15

Sans observation.

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, N°440 du 10 juin 2021).

Article 16

L'article sous examen prévoit la création d'un comité d'accompagnement dont les missions sont de conseiller Restopolis dans les domaines de la promotion d'une alimentation équilibrée et diversifiée, de l'approvisionnement renforcé en produits locaux, biologiques et de saison et de la réduction du gaspillage alimentaire et dont les membres sont composés de représentants de différents ministères.

Il convient de noter que la création d'un comité interministériel, telle qu'elle est prévue à l'article sous examen, est contraire à l'article 76 de la Constitution de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Aux termes de l'article 76 de la Constitution, il revient en effet au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement. En application de cette disposition et de l'interprétation qui en est faite, l'institution d'un tel comité d'accompagnement ne saurait relever du domaine de la loi³.

Article 17

Le Conseil d'État tient à relever qu'il convient d'insérer les fonctions de directeur et de directeur adjoint, créées par la loi en projet, à l'annexe A de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État qui porte sur la classification des fonctions. Partant, il convient d'introduire une disposition modificative dans la loi en projet prévoyant une modification de la loi précitée du 25 mars 2015 en ce sens.

Article 18

L'article sous revue vise à modifier les articles 1*bis*, 23, 31 et 32 de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées.

En ce qui concerne le point 1^o, le Conseil d'État se demande si le remplacement des termes « Les repas pris au restaurant scolaire sont payants » s'impose. En effet, le constat que les « repas pris au restaurant scolaire sont payants » reste valable de sorte que la suppression de cette phrase ne se révèle pas utile. S'ajoute à cela que le paragraphe 3, alinéa 2, se réfère aux contributions à payer par les élèves⁴. Ainsi, les termes que le point 1^o entend insérer à l'alinéa 2, à savoir « La restauration scolaire est exploitée par et sous la régie de Restopolis », n'ont aucun lien avec les dispositions y prévues. Finalement, en prévoyant au point 3^o d'insérer à l'article 31 de la loi précitée du 25 juin 2004 le libellé suivant « Tout lycée doit avoir accès à une structure de restauration scolaire. Celle-ci est exploitée en exclusivité par Restopolis », l'article 1*bis*, paragraphe 3, alinéa 2, dans sa teneur proposée, fait double emploi avec l'article 31, deuxième phrase.

Quant au point 2^o, qui vise à compléter l'article 23 de la loi précitée du 25 juin 2004 par les termes « et un représentant de Restopolis », il convient de noter que le libellé de l'article 23 dans sa teneur actuellement en vigueur diffère du libellé du texte renseigné au texte coordonné joint au projet de loi

³ Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2016 portant sur la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations, en projet (doc. parl. n° 6708⁵, pp. 9 et suiv.)

⁴ L'article 1*bis*, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées est libellé comme suit : « Les repas pris au restaurant scolaire sont payants. Les heures d'encadrement qu'un lycée organise en dehors de l'enseignement sont payantes. Le montant de ces contributions est fixé par règlement grand-ducal. »

sous examen. En effet, d'après le texte coordonné joint au projet de loi sous revue, l'article 23 viserait le comité de sécurité et le délégué à la sécurité. Or, l'article 23 de la loi précitée du 25 juin 2004 dans sa teneur actuellement en vigueur porte sur la gestion des salles spéciales, des laboratoires et des ateliers. Ainsi, et dans la mesure où aucun autre texte de la loi précitée du 25 juin 2004 ne porte sur la composition dudit comité, il convient de supprimer le point 2°.

Articles 19 à 21

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il n'est pas de mise de faire figurer les missions de l'administration à créer à l'intitulé.

À l'instar d'autres textes portant création d'administrations de l'État, il y a lieu de viser la « création de l'Administration de restauration collective ».

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au vu des développements qui précèdent, il y a lieu de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de loi portant création de l'Administration de restauration collective dénommée « Restopolis » et portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées ;
- 2° la loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire ».

Article 1^{er}

Il faut écrire « [...], ci-après « ~~le~~ ministre », [...] », étant donné que l'article « le » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire et que les termes « désigné » et « par » sont superfétatoires.

Dans un souci de cohérence par rapport à l'intitulé dans sa teneur proposée par le Conseil d'État, il y a lieu d'écrire « l'Administration de restauration collective » et non pas « une administration de restauration collective ».

Article 2

Il convient d'entourer les termes à définir de guillemets et de terminer chaque élément d'une énumération par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. La dernière observation vaut également pour l'article 21.

Au point 5°, lettre e), il y a lieu de supprimer le terme « Luxembourg ».

Chapitre 2

Afin de refléter le contenu du chapitre 2, il est recommandé de compléter son intitulé par les termes « et missions ».

Article 3

Au point 2°, il y a lieu de faire suivre le chiffre « 5° » d'un exposant « ° » et d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite le point visé. Ainsi, il faut écrire « à l'article 2, point 5° ; », et non pas « point 5 de l'article 2 ; ».

Au point 2°, il convient de remplacer les termes « au point 5 de l'article 2 » par les termes « à l'article 2, point 4° ».

Article 4

Il convient de compléter le point 17° par les termes « de restauration », afin d'aligner son libellé par rapport à la définition figurant à l'article 2, point 9°.

Article 13

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Cette observation vaut également pour l'article 24.

Article 19

À l'alinéa 2, point 2°, il faut écrire « un représentant du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ».

Article 21

Au point 2°, il convient d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ». Par ailleurs, les trois points précédant le libellé à insérer sont à omettre.

En ce qui concerne le point 3°, il convient de signaler qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Article 22

Le texte à insérer n'est pas à faire figurer en caractères italiques.

Article 23

Il y a lieu d'écrire le terme « Service » avec une lettre initiale minuscule.

Article 24

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 24.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant création de Restopolis ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants,
le 31 mai 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz