CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 60.767
N° dossier parl. : 7887

Projet de loi

relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire

---

Avis du Conseil d'État

(11 octobre 2022)

Par dépêche du 28 septembre 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'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'État se doit de constater que la fiche financière jointe au dossier se limite à prévoir que « [l]e budget sera convenu dans le cadre des bilatérales budgétaires ». La fiche financière jointe au texte en projet n'est dès lors pas de nature à remplir les exigences de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. En effet, la fiche financière en question ne contient pas le moindre détail quant à la nature des dépenses engagées. Par ailleurs, aucune ventilation des dépenses n'a été effectuée. À défaut de données concrètes, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier le contenu de la fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 10 décembre 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.

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen a pour objet de promouvoir l'approche « système alimentaire » prévue par la stratégie européenne « Farm to Fork » faisant l'objet d'une communication européenne du 20 mai 2020 et de mettre en place une « politique alimentaire » nationale cohérente. À cette fin, le projet de loi prévoit la création de la « Commission interdépartementale de politique alimentaire », dont la mission consiste à appuyer la stratégie alimentaire, dont la lutte contre le gaspillage alimentaire, et à guider la cohérence des politiques, ainsi que du « Conseil de politique alimentaire », qui fonctionnera comme forum de discussion et d'échange entre tous les acteurs du système alimentaire.

Le Conseil d'État note que le projet de loi sous avis revient à une déclaration d'intention dont la mise en œuvre reste exclusivement tributaire de la volonté politique.

S'ajoute à cela que le Conseil d'État constate que, contrairement à ce qui est prévu à l'article 1er, la loi en projet n'arrête aucune action concrète en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire ou d'un système alimentaire durable.

Le Conseil d'État tient, par ailleurs, à rappeler que la création d'une commission interdépartementale telle que celle mise en place par le projet de loi sous avis ne relève pas du domaine de la loi. Pour le détail, il est renvoyé aux observations et à l'opposition formelle formulées à l'égard des articles 3 à 5.

Au regard des remarques formulées ci-avant, le Conseil d'État a du mal à admettre la plus-value normative de la loi en projet, si bien qu'il n'en voit pas la nécessité.

Finalement, le Conseil d'État note que plusieurs dispositions du projet de loi sous examen prévoient une procédure de décision conjointe faisant intervenir deux ministres, en l'occurrence les ministres ayant respectivement l'Agriculture et la Protection des consommateurs dans leurs attributions. Le Conseil d'État, en se référant à l'article 8, alinéa 5, de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, constate que la décision afférente incombe au Gouvernement en conseil et ne peut dès lors être attribuée par la loi à deux ministres. Les dispositions concernées, en ne respectant pas les règles d'organisation du Gouvernement arrêtées par le Grand-Duc, sont contraires à l'article 76 de la Constitution, lequel réserve au Grand-Duc la compétence exclusive d'organiser le gouvernement, et heurtent le principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement aux dispositions des articles 2, point 1°, 4, paragraphe 1er, lettre a), 7, paragraphe 1er, lettres b) et d), 9 et 11.

Ce n'est que sous réserve de ces considérations que le Conseil d'État procède, à titre subsidiaire, à l'examen des articles du projet de loi sous avis.

Examen des articles

Article 1er

L'article sous examen ayant pour objet de déterminer les objectifs à atteindre par la loi en projet est dépourvu de valeur normative et est, dès lors, à omettre. Ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi et n'ont pas à être rappelées dans un article. L'intitulé du chapitre 1er est à reformuler en conséquence.

En ordre subsidiaire, la formulation de l'article sous examen est malaisée, voire incompréhensible. Se posent notamment les interrogations suivantes : le terme « celui », qui suit les termes « ainsi que », se réfère-t-il au terme « cadre » repris à la première partie de phrase de sorte qu'il convient de lire « ainsi que le cadre des actions de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaire[s] » ? La partie de phrase « notamment d'une plateforme

d'échange et de concertation y relative » qui est reliée « aux actions en faveur d'un système alimentaire durable » selon l'article sous examen, ne devrait-elle pas être reliée aux « actions de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaire[s] ».

Article 2

Quant au point 1° qui définit la notion de « ministres », le Conseil d'État renvoie aux considérations générales et à l'opposition formelle y formulée.

En ce qui concerne la notion de « gaspillage alimentaire », il est recommandé, dans un souci de clarté, de se référer à la définition prévue à l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, pour ce qui concerne la notion de « denrées alimentaires » et de faire, par conséquent, abstraction du terme « produit » lequel constitue un élément de la définition de cette notion.

Si l'article 1er de la loi en projet devait être supprimé, la définition de la notion de « système alimentaire durable » serait également à omettre étant donné que cette notion n'est par la suite plus employée par le texte de la loi en projet.

Articles 3 à 5

Les articles sous examen visent à créer une commission interdépartementale de politique alimentaire et à déterminer les missions de cette commission.

Le Conseil d'État relève que les champs de compétence de la commission interdépartementale de politique alimentaire et du conseil de politique alimentaire prévu au chapitre 3 du projet de loi sous avis ne sont pas clairement délimités. En effet, certaines des missions énumérées à l'article 4 se retrouvent à l'identique à l'endroit de l'article 7 sans que l'articulation entre ces deux organes ne soit cependant clairement définie.

D'un point de vue juridique, le Conseil d'État tient à signaler que la création de la commission interdépartementale de politique alimentaire, telle que 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'une telle commission interdépartementale ne saurait relever du domaine de la loi[1].

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'article 4, paragraphe 1er, lettre a), le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à l'opposition formelle y formulée.

[1] 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° 6708[5] , pp. 9 et suiv.).

Article 6

Sans observation.

Article 7

Concernant le paragraphe 1er, lettres b) et d), il est renvoyé à l'opposition formelle formulée aux considérations générales.

Article 8

La deuxième phrase de l'article sous examen prévoit que « [l]e Conseil dispose d'une dotation à la charge du budget de l'État prévue au chapitre Vl pour la réalisation de ses missions. »

Le Conseil d'État tient à signaler que cette phrase est superfétatoire dans la forme proposée, étant donné que la réalisation des missions du Conseil est de toute manière financée à travers le budget de l'État.

Article 9

Dans la mesure où l'article sous examen prévoit qu'une stratégie alimentaire est établie par « les ministres » et faisant ainsi intervenir deux ministres, il est renvoyé à l'opposition formelle formulée aux considérations générales pour violation de l'article 76 de la Constitution.

En ordre subsidiaire, le Conseil d'État tient à signaler que l'article sous examen est superfétatoire étant donné que les ministres sont de toute manière compétents pour établir une stratégie. Par ailleurs, la disposition sous revue trouverait mieux sa place dans une motion parlementaire. Partant, l'article sous examen est à supprimer.

Article 10

L'article sous examen prévoit au paragraphe 1er la mise en place d'un régime d'aides afin de soutenir et d'encourager les actions publiques ou privées qui visent à lutter contre le gaspillage alimentaire. À cet égard, il convient de relever que le régime d'aides y visé n'est pas autrement défini. En effet, la loi en projet est muette, entre autres, quant :

- aux bénéficiaires qui peuvent profiter des aides qui seront mises en place ;
- aux critères à remplir pour pouvoir profiter des aides qui seront mises en place ;
- aux montants à attribuer ;
- à la forme que prendra la demande à soumettre par les bénéficiaires et aux informations et documents à soumettre à cette fin.

Par ailleurs, il convient de relever que l'aide visée s'insère dans le cadre de l'article 103 de la Constitution et relève partant des matières réservées à la loi. Dans de telles matières, le pouvoir spontané du Grand-Duc est exclu et « 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[2]. » L'article sous examen étant

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

contraire à l'article 103 de la Constitution, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le paragraphe 2 prévoit qu'un plan d'action national de lutte contre le gaspillage alimentaire est établi sans pour autant déterminer par qui ce plan sera établi. La même question se pose pour la « plateforme antigaspi ». Par ailleurs, le paragraphe 2 ne dit mot sur les données à publier sur la plateforme. Le paragraphe 2 est dès lors à préciser.

Article 11

L'article sous examen prévoit que le financement des actions et projets concernant la politique alimentaire se fait sur « décision conjointe des ministres ». En prévoyant une procédure de décision conjointe faisant intervenir deux ministres, la disposition sous examen est contraire à l'article 76 de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie dès lors aux considérations générales et à l'opposition formelle y formulée.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Au vu d'une meilleure lisibilité du texte, il est recommandé de déplacer les articles 9 et 10 avant le chapitre 2 relatif à la Commission interdépartementale de politique alimentaire. En effet, les chapitres 2 et 3 actuels se réfèrent à la notion de « stratégie alimentaire » employée à l'article 9. Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition, la référence à l'article 9 prévue à l'article 4, paragraphe 1er, lettre a), est à adapter.

Observations générales

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes et les intitulés de ceux-ci sont à faire précéder de tirets.

À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1er se lira comme suit :

« **Chapitre 1er – […]** ».

En ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Intitulé

Il est recommandé d'ajouter le terme « à » avant les termes « la coordination ».

Article 1er

Il convient d'accorder le terme « alimentaire » au pluriel, pour écrire « les pertes et le gaspillage alimentaires ».

Article 2

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Au point 1° il convient d'écrire « les membres du Gouvernement ayant respectivement l'Agriculture et la Protection des consommateurs dans leurs attributions ; ».

Article 4

Au paragraphe 1er, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, … Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 1er. Les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Le paragraphe 1er, lettre a), est à reformuler comme suit : « […] et approuvée par les ministres, en l'intégrant dans les politiques et préoccupations de leurs attributions respectives~~, notamment~~ en veillant à la cohérence de leurs mesures engagées ; ».

Au paragraphe 1er, lettre c), le point final barré *in fine* est à omettre.

Subsidiairement à l'observation ci-avant, au paragraphe 1er, lettre b), lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), …, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 2, première phrase.

Article 5

À la première phrase, il convient de supprimer le terme « aussi » pour être superfétatoire. Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 1er, première phrase.

Article 7

Au paragraphe 1er, lettre a), il est recommandé de remplacer le terme « sur » par les termes « dans le domaine de ».

En ce qui concerne le paragraphe 1er, lettre d), le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Au paragraphe 2, première phrase, il y a lieu de remplacer les termes « tel que prévu » par le terme « prévue » et d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par le paragraphe et ensuite la lettre visée. Toujours au paragraphe 2, il convient de signaler que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'un adjectif tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, le paragraphe 2, première phrase, est à reformuler comme suit :

« En cas de demande d'avis prévue au paragraphe 1er, [lettre d)], le Conseil rend son avis dans les trois mois de la demande. »

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il y a lieu de supprimer le trait d'union entre le terme « peut » et le terme « être ».

Article 10

Au paragraphe 2, troisième phrase, il convient de supprimer la virgule avant le terme « dénommée ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 11 octobre 2022.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Christophe Schiltz