

Projet de règlement grand-ducal

concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil de 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 règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

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

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déterminer la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil de politique alimentaire, ci-après « Conseil », qui est créé par l'article 6 du projet de loi n° 7887 relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire.

Le Conseil d'État note que les ministres ayant respectivement « l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural » et la Protection des consommateurs dans leurs attributions sont chargés d'exécuter le futur règlement grand-ducal et que le dispositif en projet confère aux mêmes ministres certaines compétences, telles que la nomination du président et des vice-présidents. Il constate toutefois que l'article 1^{er}, paragraphe 4, confère également des compétences au ministre ayant « l'Environnement, le Climat et le Développement durable » dans ses attributions. Or, dans la mesure où ce paragraphe est la seule disposition qui mentionne ledit ministre, le Conseil d'État demande donc de revoir le texte sur ce point.

Par ailleurs, en ce qui concerne les attributions ministérielles, celles-ci sont à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir. Partant, il convient de faire abstraction des compétences dans le cadre desquelles le membre du Gouvernement ayant « l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural dans ses attributions » n'est pas appelé à intervenir. Il

en est de même pour ce qui concerne le membre du Gouvernement ayant « l'Environnement, le Climat et le Développement durable dans ses attributions ».

Finalement, au regard du nombre et de la portée des difficultés soulevées par le Conseil d'État dans le cadre du présent avis, le Conseil d'État recommande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de reprendre l'ensemble du texte proposé sur le métier.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen a pour objet de déterminer la composition du Conseil. Il prévoit notamment que le Conseil se compose « au moins » de vingt-quatre membres choisis en raison de leurs compétences et expérience en matière des sujets en lien avec la politique alimentaire.

Au vu de l'emploi des termes « au moins », il se pose la question de savoir qui sont les personnes qui peuvent être nommées en tant que membres lorsque le nombre total des membres dépasse les vingt-quatre membres ? Afin d'éviter toute incertitude quant au nombre des membres composant le Conseil, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer les termes « au moins ».

Par ailleurs, il convient de relever que le projet de règlement grand-ducal sous avis ne détermine pas la personne qui procède à la nomination des membres du Conseil. En effet, l'article sous examen est muet quant à ce sujet et l'article 2, paragraphe 3, se borne à prévoir que le Conseil informe les ministres ayant l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural et la Protection des consommateurs dans leurs attributions de la composition du Conseil. Le Conseil d'État demande dès lors de compléter la disposition du paragraphe 1^{er} par la mention du ministre qui procède à la nomination des membres du Conseil.

Quant au paragraphe 2, huitième tiret, le Conseil d'État signale que, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ne constituant qu'un syndicat des communes n'étant pas créé par la loi, le règlement grand-ducal deviendrait inapplicable sur le point sous examen en cas de dissolution de celui-ci.

Au paragraphe 3, la notion « d'autres experts » est incompréhensible dans le contexte donné. Afin d'éviter tout risque de confusion entre les membres du Conseil et les experts auquel le Conseil peut faire appel, il est recommandé de remplacer les termes « d'autres experts » par les termes « à des experts ».

Finalement, en ce qui concerne la mention du ministre ayant « l'Environnement, le Climat et le Développement durable » dans ses attributions au paragraphe 4, il est renvoyé aux observations formulées aux considérations générales.

Article 2

En ce qui concerne la nomination du président et des vice-présidents du Conseil par un acte conjoint de deux ministres, il est renvoyé à l'observation que le Conseil d'État avait formulée dans son avis complémentaire n° 52.637 du 9 octobre 2018 dans lequel il avait exposé ce qui suit : « Le Conseil d'État observe que la nomination des membres du groupe de coordination interministérielle relative au contrôle des exportations se fait par un acte conjoint de deux ministres. Si le Conseil d'État s'oppose régulièrement à ce que le législateur investisse plusieurs membres du Gouvernement du pouvoir de prendre des décisions conjointes, au motif que l'article 8 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal charge le Gouvernement en conseil des affaires qui concernent à la fois plusieurs départements ministériels¹, il en va différemment lorsque, comme en l'occurrence, le Grand-Duc entend déroger de manière ponctuelle à l'arrêté royal grand-ducal précité, sur base de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution. »

Si la nomination conjointe par deux ministres ne pose pas problème, le paragraphe 1^{er} soulève toutefois plusieurs interrogations : Qui des deux ministres visés au paragraphe 1^{er} de l'article sous examen nomme le président et les deux vice-présidents ? Pourquoi les membres du Conseil, qui selon le paragraphe 1^{er} proposent le président et les vice-présidents, ne procèdent-ils pas également à la nomination des personnes précitées ?

Le paragraphe 3 prévoit que « [l]e Conseil informe les ministres ayant l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural et la Protection des consommateurs dans leurs attributions de la composition du Conseil, y compris de chaque modification intervenant dans la composition. » Tel que soulevé à l'examen de l'article 1^{er}, le texte sous examen ne précise pas par quel ministre les membres du Conseil seront nommés. Une fois cette précision insérée à l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous examen, il est inutile d'informer le ministre qui procède à la nomination des membres du Conseil de chaque modification intervenant dans la composition de celui-ci. Le paragraphe 3 sera dès lors à adapter afin de prévoir que le Conseil informe le seul ministre qui ne procède pas à la nomination des membres.

Article 3

L'article sous examen prévoit que le Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur qui est à approuver par les ministres ayant l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural et la Protection des consommateurs dans leurs attributions. Concernant la prise de décisions conjointes par plusieurs membres du Gouvernement, le Conseil d'État renvoie à l'avis complémentaire précité n° 52.637.

Article 4

L'article sous examen prévoit que les membres du Conseil ont droit au remboursement des frais de route pour assister aux séances plénières et groupes de travail du Conseil ainsi qu'à des indemnités.

¹ Avis du Conseil d'État n° 51.868 du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police (doc. parl. n° 7045⁸).

Le Conseil d'État relève que l'octroi d'indemnités constitue une matière réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution, matière pour laquelle les prérogatives du pouvoir réglementaire du Grand-Duc ne sont concevables que dans le respect du cadre tracé par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. La loi en projet n° 7887, servant de base légale au projet sous avis, ne prévoyant pas une telle possibilité, la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen prévoit que les membres du Conseil ont droit au remboursement de leurs frais de route. Concernant le libellé employé, il est recommandé aux auteurs de s'en tenir au texte employé en la matière et de prévoir que : « Le président, les vice-présidents et les membres du Conseil ont droit au remboursement de leurs frais de route pour assister aux séances plénières et groupes de travail conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État. »

La fiche financière jointe au règlement grand-ducal en projet ne répond pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, qui exige que l'impact sur le budget de l'État soit évalué moyennant une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. Aux termes dudit article, la fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Partant, le dispositif réglementaire sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il convient d'insérer le terme « respectivement » après le terme « ayant », pour écrire « les ministres ayant respectivement l'Agriculture [...] dans leurs attributions ».

La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Aux articles 3 à 5, il convient de supprimer les tirets avant les numéros d'article, pour écrire à titre d'exemple « **Art. 3.** ».

Préambule

Au fondement légal, il convient de remplacer les termes « l'avant-projet de » par le terme « la » et d'insérer la date relative à l'acte en question, une fois que celle-ci est connue.

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, le terme « ministre » est à rédiger avec une lettre initiale majuscule, étant donné qu'est visé le titulaire et non pas la fonction. Par ailleurs, il convient de remplacer le terme « le » par le terme « du », pour écrire « du Développement rural » et de faire abstraction de la référence au « ministre du Budget ». Cette dernière observation relative au ministre ayant le Budget dans ses attributions vaut également pour la formule exécutoire à l'article 5.

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, il convient de signaler que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Chaque élément de l'énumération est à commencer par une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 2, phrase liminaire, et dans un souci de cohérence interne, il convient de remplacer le terme « acteurs » par le terme « membres ».

Au paragraphe 2, premier tiret, il faut écrire le terme « Agriculture » avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 2, troisième tiret, il convient d'écrire le terme « Métiers » avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 2, quatrième tiret, il y a lieu d'écrire le terme « Commerce » avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 2, huitième tiret, il y a lieu d'écrire « Syndicat des villes et communes luxembourgeoises » et d'omettre le terme entouré de parenthèses.

Au paragraphe 2, onzième tiret, il convient d'écrire les termes « Éducation » et « Développement » avec des lettres initiales minuscules.

En ce qui concerne le paragraphe 4, il y a lieu de remplacer les termes « sont invités à nommer » par le terme « nomment ».

Article 2

En ce qui concerne le paragraphe 2, il convient de noter que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non pas au futur. Cette observation vaut également pour l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase.

Au paragraphe 3, en ce qui concerne l'emploi des termes « y compris », le Conseil d'État signale que si ceux-ci ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ils sont à écarter comme étant superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Article 3

À la première phrase, il convient de supprimer la virgule avant le terme « qui ».

Article 4

Au paragraphe 2, première phrase, il y a lieu de remplacer le terme « Ministères » par le terme « ministres » et de supprimer la virgule avant les termes « les sommes dues ».

Au paragraphe 2, première phrase, il convient d'insérer le terme « civile » après le terme « année » et d'accorder le terme « indemnité » au pluriel.

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il faut écrire le terme « Président » avec une lettre initiale minuscule.

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

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz