



## Interprétation de l'article 99 de la Constitution dans le contexte du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht

A titre principal, le présent avis juridique a pour objectif de déterminer si une loi spéciale était requise avant la signature du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht ; et si la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht<sup>1</sup> est une loi spéciale.

Ces questions sont inhérentes au sens des 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> phrases de l'article 99 de la Constitution, dans la mesure où ce sont ces dispositions qui déterminent les hypothèses dans lesquelles **une loi spéciale doit être votée** dans le contexte d'une opération financière envisagée par le Gouvernement. Les termes de l'article 99 de la Constitution<sup>2</sup> sont les suivants :

**Art. 99 de la Constitution.** [1<sup>ère</sup> phrase] **Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.**

[2<sup>ème</sup> phrase] **Aucun emprunt à charge de l'État ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre.**

[3<sup>ème</sup> phrase] **Aucune propriété immobilière de l'État ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise.**

[4<sup>ème</sup> phrase] **Toute acquisition par l'État d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'État d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'État doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise.**

[5<sup>ème</sup> phrase] **Aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.**

[6<sup>ème</sup> phrase] **Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.**

[7<sup>ème</sup> phrase] **La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales.**

<sup>1</sup> Loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2005/03/25/n1/jo>, dossier parlementaire n° 5096.

<sup>2</sup> Le découpage de l'article 99 de la Constitution en phrases (et non en alinéas) est celui retenu par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à l'occasion de la révision constitutionnelle de l'article 99 de la Constitution (voir, en particulier la dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat en date du 28 février 1989, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/04/12/n7/jo>, doc. parlementaire n° 3237/02).

La Cellule scientifique a produit son propre avis juridique, dont le contenu figure en première partie de ce document. Un second avis juridique est reproduit en seconde partie de ce document : il s'agit de l'avis juridique de Maître Alain Steichen<sup>3</sup>, auteur de l'ouvrage « Précis de finances publiques », auquel la Cellule scientifique a fait appel afin de garantir l'exactitude de ses conclusions.

Le document soumis aux députés est donc composé de deux avis juridiques, à savoir :

- **Un avis juridique rédigé par la Cellule scientifique en partie 1 (pp. 4-19 du document)**

**ET**

- **Un avis juridique rédigé par Maître Alain Steichen en partie 2 (pp. 20-29 du document)**

---

<sup>3</sup> Titulaire d'un doctorat en droit depuis 1994, Maître Alain Steichen est avocat à la Cour et « Partner » au sein du cabinet d'avocats Bonn Steichen & Partners. A côté de ses activités professionnelles en tant qu'avocat, M<sup>e</sup> Steichen est professeur-associé à l'Université du Luxembourg, où il enseigne le cours « finances publiques ». Récemment, son ouvrage « Précis de finances publiques » a été réédité pour la deuxième fois. C'est pour ces multiples raisons que la Cellule scientifique a estimé que M<sup>e</sup> Steichen disposait des compétences pour rédiger un avis juridique sur l'article 99 de la Constitution pour la Chambre des Députés.

## Résumé des avis juridiques de la Cellule scientifique et de Maître Steichen

- A quelques différences près, les deux avis juridiques dressent **les mêmes conclusions principales**.
- Les 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> phrases de l'article 99 de la Constitution organisent l'adoption impérative d'une loi spéciale dans un nombre varié d'hypothèses. Ce faisant, elles consacrent le contrôle de la Chambre des Députés sur le Gouvernement en matière de finances publiques.
- En règle générale, une loi peut être qualifiée de spéciale au sens de l'article 99, dès lors qu'elle satisfait à deux exigences : 1° avoir un objet exclusif, autrement dit un objet unique ; 2° indiquer un montant (un nombre exprimé en euros<sup>4</sup> ou en unités de compte). Le critère du montant est, en particulier, impératif en matière de dépenses engagées par l'Etat (4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> phrases de l'article 99).
- La signature du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht était subordonnée à l'adoption *ex ante* d'une loi spéciale.
- La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht n'est pas une loi spéciale : elle n'indique pas de montant. La loi budgétaire (en particulier, la loi relative à la programmation financière pluriannuelle) n'est pas non plus une loi spéciale : elle n'a pas un objet exclusif.
- En l'absence de loi spéciale, le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht est nul : il est affecté d'une nullité absolue.
- **L'une des divergences principales** entre l'avis juridique de la Cellule scientifique et celui de M<sup>e</sup> Steichen concerne la possibilité de remédier à la situation : D'après M<sup>e</sup> Steichen, il convient d'adopter une loi spéciale et de conclure un **nouveau** contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht. Différemment, il apparaît, selon la Cellule scientifique, à priori possible pour la Chambre des Députés (si elle l'accepte) d'adopter *ex post* une loi spéciale en vue **de sauver le contrat (actuel)** relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht (il s'agit de la technique contractuelle de la régularisation d'un acte nul).

*Dans sa fonction de service de recherche et d'expertise, la Cellule scientifique établit des documents de recherche destinés à l'usage parlementaire. Ces documents sont protégés par le droit d'auteur. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.*

<sup>4</sup> Pour être précis, il convient d'indiquer que le nombre doit être exprimé en devises. La devise utilisée est, en principe, l'euro. Par exception, une loi spéciale peut indiquer un montant en dollars (consulter la loi du 12 avril 2015 – autorisant le Gouvernement à souscrire à l'augmentation sélective du capital social autorisé 2010 [...], <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/04/12/n7/fo>, dossier parlementaire n° 6735).

## Partie 1

### Avis juridique rédigé par la Cellule scientifique

#### Table des matières

1. Quel est l'objectif de l'article 99 ? _____	4
2. Qu'est-ce qu'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution _____	5
3. Quelles sont les hypothèses visées par l'article 99 dans lesquelles la Chambre des Députés doit adopter une loi spéciale ? _____	7
4. Eu égard à l'article 99 de la Constitution, la conclusion du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht impliquait-elle une autorisation par une loi spéciale ? _____	13
5. La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht peut-elle être considérée comme loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution ? La loi budgétaire (en particulier, la loi relative à la programmation financière pluriannuelle) peut-elle être considérée comme loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution ? _____	15
6. Quelles sont les conséquences juridiques pour le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht ? Le contrat est-il nul ? Si oui, comment pourrait-il être remédié à la situation ? _____	16

#### 1. Quel est l'objectif de l'article 99 ?

A l'exclusion de ses 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> phrases – qui concernent les finances communales – l'article 99 de la Constitution est relatif aux prérogatives constitutionnelles **de contrôle** de la Chambre des Députés en matière de finances publiques. Son objectif est de garantir **un droit de regard approfondi** de la Chambre des Députés sur les opérations par lesquelles le Gouvernement engage les finances publiques.

Avec les 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> phrases de l'article 99 (voir, le découpage de l'art. 99, p. 1), **l'intention du constituant était, en particulier, de créer un mécanisme permettant à la Chambre des Députés d'examiner les dépenses importantes dans lesquelles le Gouvernement veut engager l'Etat.** Le mécanisme retenu est une loi spéciale. Ce faisant, il est question d'empêcher que le Gouvernement ne dissimule des dépenses dans le budget soumis à la Chambre des Députés. Ce but de transparence ressort très clairement des travaux parlementaires de 1868, date de naissance de la Constitution et aussi du texte de l'article 99.

Il s'agit de « (...) mettre la Chambre en garde contre la facilité avec laquelle jusqu'ici, lors du vote du budget, des crédits furent accordés pour des constructions nouvelles dont on n'avait présenté ni les plans, ni les devis

estimatifs. De cette manière le pays s'est vu engagé dans des dépenses qui excédaient toutes prévisions et qui eussent été évitées, si la somme nécessaire avait été votée en une fois sur le vu des plans et devis »<sup>5</sup>.

Si l'article 99 a gardé sa forme originale pendant plus d'un siècle, les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> phrases ont été révisées en 1989 pour adapter l'article 99 aux besoins d'une société moderne et, surtout, pour élargir les domaines dans lesquelles une loi spéciale est exigée<sup>6</sup>. A l'occasion de cette révision constitutionnelle, l'objectif de l'article 99 a, à nouveau, été rappelé, à savoir qu'il est « question de la surveillance du patrimoine de l'Etat par le pouvoir législatif »<sup>7</sup>.

## **2. Qu'est-ce qu'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution ?**

Hormis les 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> phrases de l'article 99 de la Constitution (voir, le découpage, p. 1), le terme « loi spéciale » n'est pas employé dans d'autres dispositions de la Constitution. **Si la définition de ce terme n'est pas évidente**, les avis du Conseil d'Etat nous fournissent, néanmoins, des précisions permettant de comprendre ce qu'est une loi spéciale.

En 2015, le Conseil d'Etat indique que « les termes "loi spéciale" doivent [...] être interprétés comme exigeant que l'autorisation du législateur intervienne sous forme d'une loi **dont l'objet exclusif porte sur l'autorisation pour le Gouvernement de procéder à l'opération immobilière dont question** »<sup>8</sup>.

Quelques années plus tard, le Conseil d'Etat rappelle dans le même sens « qu'il y a lieu d'entendre par "loi spéciale", l'adoption d'une loi **dont l'objet exclusif consiste à autoriser le Gouvernement à réaliser ou à faire réaliser** pour compte de l'Etat **une opération comportant un engagement financier important** de la part de l'Etat du genre de celui visé par le projet de loi sous examen. Il s'agit en l'occurrence **d'exclure, pour des raisons de transparence, la possibilité pour le législateur de faire figurer de telles autorisations dans le corps d'un texte de loi concernant d'autres matières**, dont la portée dépasse le cadre de l'autorisation »<sup>9</sup>.

De ces précisions fournies par le Conseil d'Etat sur le sens du terme « loi spéciale », il ressort, selon nous, **que pour être qualifiée de « spéciale », une loi doit, en règle générale, remplir deux exigences :**

**1° Avoir un objet exclusif, autrement dit un objet unique ;**

**2° Indiquer un montant (un nombre exprimé en devises ou en unités de compte).**

<sup>5</sup> Rapport de la Section centrale, Compte rendu des séances de l'Assemblée des États, sess. ord. et extraord. 1867-1868, Annexes, p. 203.

<sup>6</sup> Loi du 16 juin 1989 portant révision de l'article 99, troisième et quatrième phrases de la Constitution, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1989/06/16/n3/jo>. Voir l'exposé des motifs dans le projet de révision de l'article 99, alinéas 3 et 4 de la Constitution, doc. parlementaire n° 3237/01, p. 2 : « [...] la Commission propose d'élargir les hypothèses dans lesquelles la Chambre doit obligatoirement être consultée par le gouvernement. Les acquisitions entraînent souvent des dépenses très importantes sur lesquelles la représentation nationale devrait avoir un droit de regard ».

<sup>7</sup> Projet de révision de l'article 99, alinéas 3 et 4 de la Constitution, doc. parlementaire n° 3237/01, p. 2.

<sup>8</sup> Avis du Conseil d'Etat en date du 10 mars 2015 sur le projet de loi relative à l'acquisition de la cité policière Findel, doc. parlementaire n° 6764/03, p. 1.

<sup>9</sup> Avis du Conseil d'Etat en date du 8 décembre 2020 visant à adapter la législation financière aux dispositions d'un ensemble de mesures présenté par la Commission européenne, doc. parlementaire n° 7638/03, p. 34.

Le critère du montant est, en particulier, **un critère impératif pour toutes les dépenses engagées par l'Etat (4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> phrases de l'article 99)**. A l'inverse, il apparaît sans doute **beaucoup moins justifié** en matière de vente d'une propriété immobilière appartenant à l'Etat (3<sup>ème</sup> phrase de l'article 99), dans la mesure où la vente constitue une transaction qui génère des revenus pour l'Etat. Les lois spéciales relatives à des ventes de propriété immobilière appartenant à l'Etat seraient donc des exceptions et pourraient ne pas comporter de montant<sup>10</sup>.

Cette définition du terme « loi spéciale » – qui s'organise, en principe, autour de deux critères – est identique à celle fournie par M<sup>e</sup> Steichen dans son avis (pp. 21-22). Elle rejoint aussi la signification que la Cour des comptes donne à cette expression. Par loi spéciale, nous dit la Cour des comptes, « le législateur [a]utorise l'exécutif à engager des deniers publics pour un objet précis à concurrence du montant inscrit dans la loi [...] »<sup>11</sup>. Ainsi, le recours à la loi spéciale en matière de dépenses oblige le Gouvernement à soumettre au Parlement un projet de loi (comportant, le plus souvent, un article unique) permettant de voir **pour quoi** l'argent sera dépensé et **combien** d'argent sera dépensé<sup>12</sup>. La loi du 12 mars 2021 autorisant l'Etat à participer au financement de la troisième phase du « Large Scale Testing » dans le cadre de la pandémie de Covid-19<sup>13</sup> est une illustration de loi spéciale récemment adoptée par le législateur<sup>14</sup>.

Il convient, pour terminer, de mettre en évidence que, suivant les termes de l'article 99, l'obligation d'adopter une loi spéciale est, en principe, liée **au dépassement d'un seuil : c'est le cas pour toutes les opérations financières engagées par l'Etat mentionnées aux 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> phrases de la Constitution**<sup>15</sup>. Par exception, **aucun seuil ne doit être franchi** pour fonder la nécessité d'une loi spéciale dans l'hypothèse d'une opération financière constituant **une « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » (5<sup>ème</sup> phrase)**. Dans ce dernier cas, l'obligation d'une loi spéciale est liée à la seule condition que l'opération constitue une charge financière pour le budget de l'Etat **durant plus d'un exercice**, autrement dit sur une période dépassant le cadre annuel<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Sauf erreur de notre part, les lois spéciales en matière de vente d'une propriété immobilière appartenant à l'Etat ne comportent, d'ailleurs, pas de montant. Consulter, à titre d'exemples, la loi du 22 février 1949 autorisant le Gouvernement à procéder à la vente d'une maison d'habitation sise à Mercoltz, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1949/02/22/n2/jo> ou la loi du 6 juillet 1994 autorisant la vente de gré à gré de l'immeuble appartenant à l'Etat grand-ducal, situé à Londres et servant actuellement de résidence à l'Ambassade du Luxembourg en Grande-Bretagne, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1994/07/06/n1/jo>.

<sup>11</sup> Avis de la Cour des comptes en date du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de « loi spéciale » dans le contexte de l'article 99 de la Constitution [...], p. 3. Disponible en ligne : <https://cour-des-comptes.public.lu/dam-assets/fr/rapports/avis/notion-de-loi.pdf>

<sup>12</sup> Pour rendre ces développements plus concrets, on peut songer à l'analogie suivante : avant qu'un artisan ne réalise des travaux dans une maison, il émettra un devis. Ce document permet d'évaluer les coûts avant qu'un engagement définitif n'ait lieu. Souvent, c'est de ce document dont dépend la décision de celui qui finance les travaux.

<sup>13</sup> Loi du 12 mars 2021 autorisant l'Etat à participer au financement de la troisième phase du programme de dépistage à grande échelle dans le cadre de la pandémie de Covid-19, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/03/12/a194/jo>, dossier parlementaire n° 7757.

<sup>14</sup> Le terme « loi spéciale » est originellement introduit dans la Constitution de 1868. Déjà, à cette époque, les lois spéciales adoptées par le législateur remplissent **ces deux critères**. On peut, par exemple, citer la loi du 6 avril 1881, allouant un crédit pour l'agrandissement et l'approbation de l'hôtel de la Chambre des Députés (Mémorial n° 22, 9 avril 1881 p. 189) ; on peut également mentionner la loi du 21 avril 1886 concernant l'acquisition aux frais de l'Etat de l'établissement thermal et hydrothérapique de Mondorf (Mémorial n° 23, 22 avril 1886, p. 269).

<sup>15</sup> Art. 99 de la Constitution, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/constitution/20200519>.

[3<sup>ème</sup> phrase] **Aucune propriété immobilière de l'Etat** ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer **un seuil** en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise.

[4<sup>ème</sup> phrase] **Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat** doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine **les seuils** à partir desquels cette autorisation est requise.

<sup>16</sup> Pour plus de détails à cet égard, voir la *deuxième précision* en pages 9-10 de ce document.

Si le seuil de l'article 99 a, une première fois, été fixé en 1989<sup>17</sup>, il a, ensuite, été modifié en 1999 : au terme de la loi du 8 juin 1999, le seuil s'élevait à 7,5 millions d'euros ou 15 millions d'euros selon les opérations<sup>18</sup>. **Depuis 2009, le seuil est de 40 millions d'euros**<sup>19</sup>. Très concrètement, et pour ne prendre qu'un seul exemple, l'article 99 implique donc, à présent, que la construction au profit de l'Etat d'un bâtiment pour un montant de 42 millions d'euros (4<sup>ème</sup> phrase) doit être autorisée *ex ante* par la Chambre des Députés sous forme d'une loi spéciale.

### **3. Quelles sont les hypothèses visées par l'article 99 dans lesquelles la Chambre des Députés doit adopter une loi spéciale ?**

Déterminer si une opération engageant les finances publiques relève ou non du champ d'application de l'article 99 de la Constitution et quelle notion employée à l'article 99 de la Constitution est précisément concernée est un exercice très complexe. La raison en est que de nombreuses expressions, souvent obscures, sont employées dans l'article 99, à l'instar d'« engagement financier important de l'État » (4<sup>ème</sup> phrase) ou de « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » (5<sup>ème</sup> phrase). A notre connaissance, aucun texte légal, aucun travail doctrinal et aucune jurisprudence ne fournit de définition précise des termes utilisés dans l'article 99 ou n'a cherché à distinguer les notions les unes des autres. De même, les avis du Conseil d'Etat ne nous semblent pas non plus particulièrement éclairants pour appréhender la signification des expressions de l'article 99.

Seuls les travaux parlementaires peuvent, en réalité, fournir quelques indices épars sur les termes de l'article 99. Ajoutés aux travaux parlementaires, la prise de position récente du Gouvernement sur le nouvel article 99 de la proposition de révision constitutionnelle 7700 fournit également une contribution intéressante pour mieux saisir le sens des notions dont il est question à l'article 99<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Loi du 31 août 1989 portant exécution de l'article 99, troisième et quatrième phrases, de la Constitution, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1989/08/31/n1/jo>.

<sup>18</sup> Loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/06/08/n2/jo>. Art. 80 (1). Doivent être autorisés par la loi :

a) - toute aliénation d'une propriété immobilière appartenant à l'État dont la valeur globale dépasse la somme de 7.500.000 (sept millions cinq cent euros);

b) - toute acquisition par l'État d'une propriété immobilière dont la valeur globale dépasse la somme de 7.500.000 (sept millions cinq cent euros);

c) - toute réalisation au profit de l'État d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment dont le coût total dépasse la somme de 7.500.000 (sept millions cinq cent euros);

d) - tout autre engagement financier, y compris les garanties de l'État, dont le montant dépasse la somme de 7.500.000 (sept millions cinq cent euros);

e) - toute acquisition par l'État d'une propriété immobilière par enchères publiques où le prix d'acquisition dépasse la somme de 15.000.000 (quinze millions d'euros).

<sup>19</sup> Loi du 29 mai 2009 portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2009/05/29/n7/jo>. Article unique :

A l'article 80, paragraphe (1), points a), b), c), d) et e) de la loi modifiée du 8 juin 1999 [...], le montant de 7.500.000 euros respectivement de 15.000.000 euros est remplacé par celui de 40.000.000 euros.

<sup>20</sup> Prise de position du Gouvernement en date du 26 février 2021 sur la proposition de révision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution, doc. parlementaire n° 7700/02.

En examinant en détail les expressions utilisées à l'article 99 (lecture littérale de l'article 99) et en essayant, autant que possible, de synthétiser les indications disséminées dans les travaux parlementaires (lecture historique de l'article 99), l'exigence d'une loi spéciale nous semble devoir s'imposer dans les six hypothèses suivantes :

**1° la vente d'une propriété immobilière appartenant à l'Etat, dont la valeur globale est supérieure à 40 millions d'euros (3<sup>ème</sup> phrase de l'article 99) ;**

**2° l'achat par l'Etat d'une propriété immobilière (déjà existante), dont la valeur globale est supérieure à 40 millions d'euros (4<sup>ème</sup> phrase) ;**

**3° la construction au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure (qui n'existe pas encore), dont le coût total est supérieur à 40 millions d'euros (4<sup>ème</sup> phrase) ;**

**4° la construction au profit de l'Etat d'un bâtiment (qui n'existe pas encore), dont le coût total est supérieur à 40 millions d'euros (4<sup>ème</sup> phrase) ;**

**5° une dépense, quelle que soit sa nature, faite par l'Etat pour un montant supérieur à 40 millions d'euros – autre que la vente d'une propriété immobilière (1°), l'achat d'une propriété immobilière (2°), la construction d'un projet d'infrastructure (3°) ou la construction d'un bâtiment (4°).**

L'hypothèse ici visée au 5° est résumée dans la 4<sup>ème</sup> phrase de l'article 99 avec les mots « engagement financier important de l'Etat ».

**6° une dépense, quelle que soit sa nature, faite par l'Etat sur au moins deux exercices :**

**a) pour un montant supérieur à 40 millions d'euros – autre que la vente d'une propriété immobilière (1°), l'achat d'une propriété immobilière (2°), la construction d'un projet d'infrastructure (3°) ou la construction d'un bâtiment (4°) ; ou**

**b) pour un montant inférieur à 40 millions d'euros.**

L'hypothèse ici visée au 6° est résumée dans la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99 avec les mots « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ».

Quatre précisions méritent d'être apportées sur les six hypothèses dans lesquelles le législateur doit voter une loi spéciale :

*Première précision.* **Par principe, les hypothèses 1° à 6° nous apparaissent autonomes – autrement dit, exclusives – l'une de l'autre :** ainsi, et pour ne prendre qu'un seul exemple, une opération financière de l'Etat qui relève du champ d'application de l'hypothèse 1° ne peut en même temps relever du champ d'application de l'hypothèse 5°. Très concrètement, la vente d'une propriété immobilière par l'Etat ne peut pas en même temps être « un engagement financier important de l'Etat ».

L'hypothèse 5° (« engagement financier important », dont le coût total est supérieur à 40 millions d'euros) doit, en particulier, être envisagée comme une hypothèse **autonome** par rapport aux hypothèses 2°, 3° et 4° : en particulier, elle n'est pas conçue de manière restrictive comme l'hypothèse englobant les autres types d'opérations visées à la 4<sup>ème</sup> phrase de l'article 99.

Cette interprétation des termes « engagement financier important » est aussi soutenue par le Gouvernement dans sa prise de position récente sur le nouvel article 99 de la proposition de révision constitutionnelle 7700. Le Gouvernement fait, en effet, valoir que « [la notion d'engagement financier important] n'est rattachée ni aux acquisitions immobilières, ni à la réalisation de projets d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable »<sup>21</sup>. Au soutien de sa conception autonome de l'expression « engagement financier important », le Gouvernement mentionne, à juste titre, un extrait des débats lors de la séance publique du 30 mai 1984 :

« Dofir d'Fro, ob mer deen Alinée (4) vum Artikel 99 an deem Sënn sollen erweideren, dass mer Engagementer vum Stat, déi eng Gewëss Importenz hun, **och wann et sech net ëm öffentlech Bauten handelt**, déi de Stat selwer exekutiert, nët och sollen vum Accord vun der Châmber ofhängeg machen »<sup>22</sup>.

Pour appuyer son raisonnement, le Gouvernement cite aussi deux autres extraits très pertinents du rapport présenté par M. Alex Bodry lors de la séance publique du 20 avril 1989 dans le contexte de la révision de l'article 99 :

« Dës Kommission huet natiirlech déi dote Fro frësch gepréift a si huet sech zum Zil gesat ze erreechen, dass d'Châmber vun der Regierung bei alle grësseren Engagementer finanzieller Natur ëm d'Autorisatioun muss gefrot gin »<sup>23</sup>.

« Nei as och, dass se obligéiert as, bei grëssere finanziellen Engagementer d'Châmber ëm hir Autorisatioun ze froen, wéi zum Beispill wann et drëm geet, dass de Stat soll **eng Garantie** iwwerhuele bei engem Emprunt »<sup>24</sup>.

*Deuxième précision. Le principe selon lequel les hypothèses 1° à 6° sont autonomes l'une de l'autre (première précision)<sup>25</sup> nous semble devoir admettre une seule exception, qui concerne les hypothèses 5° et 6°.* Selon nous, il peut, parfois, arriver qu'une opération relevant de l'hypothèse 5° relève aussi de l'hypothèse 6° (et vice versa). C'est le cas d'une dépense, quelle que soit sa nature, faite par l'Etat pour un montant supérieur à 40 millions d'euros **et** qui, en même temps, est réalisée sur au moins deux exercices. Voici un schéma récapitulatif afin d'illustrer cette exception :

---

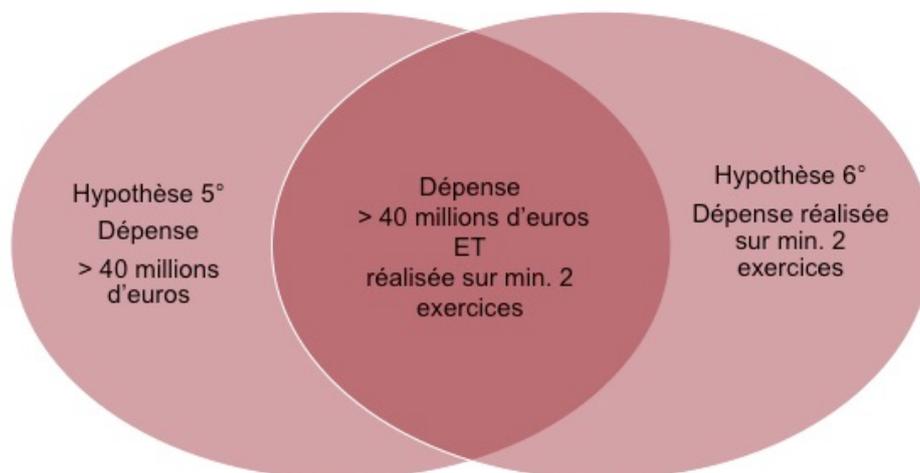
<sup>21</sup> Prise de position du Gouvernement en date du 25 février 2021, doc. parlementaire n° 7700/02, p. 8. Le Gouvernant explique aussi que : « la notion d'engagement financier important a un caractère général et autonome par rapport aux autres éléments repris dans l'article 99 [paragraphe] 4 de la Constitution ».

<sup>22</sup> Compte rendu, mercredi 30 mai 1984, 70<sup>e</sup> séance, p. 3542 (doc. parlementaire 2818. Proposition de déclaration de révision de la Constitution).

<sup>23</sup> Compte rendu, jeudi 20 avril 1989, 70<sup>e</sup> séance, p. 3342 (doc. parlementaire 3237. Projet de révision de l'article 99, alinéas 3 et 4 de la Constitution). Avant de parvenir à cette conclusion, M. Bodry indiquait : « Dat heescht, [...] dass [...] awer eng ganz Rei vu wichtege Engagementer finanzieller Natur vum Stat, déi nom aktuellen Text nët missten duerch d'Châmber goen, wou awer d'Châmber mengt, dass se dozou misst gehéiert gin an dozou och misst hir Autorisatioun gin. An anere Wieder war 1984 d'Châmber gewëssenermoosse bereet, gewësse Pouvoiren ofzegi wat d'Verkeef vum Stat ugeet, awer op där anerer Säit wollt se nei Zoustännegkete kréie wat aner finanziell Engagementer vum Stat ugeet ».

<sup>24</sup> Compte rendu, jeudi 20 avril 1989, 70<sup>e</sup> séance, p. 3344 (doc. parlementaire 3237. Projet de révision de l'article 99, alinéas 3 et 4 de la Constitution).

<sup>25</sup> Ainsi, certaines opérations seront *exclusivement* classées comme « engagement financier important » ; certaines opérations seront *exclusivement* classées comme « charge grevant le budget de l'Etat ».



Nous verrons, plus loin, que le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht se situe, à nos yeux, précisément à l'intersection des deux cercles (voir notre réponse à la question 4, pp. 13-14).

*Troisième précision.* L'hypothèse 6° (« charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ») n'est, selon nous, pas conditionnée par le dépassement du seuil de 40 millions d'euros. Précisément, la phrase « une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise » n'est pas reproduite à la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99. Ainsi, une loi spéciale est nécessaire, dès qu'il existe une dépense, quelle que soit sa nature, faite par l'Etat **sur au moins deux exercices**, que le coût total de la dépense soit supérieur à 40 millions d'euros ou **inférieur à 40 millions d'euros**. Par conséquent, **un éventail très large de dépenses est donc concerné par une loi spéciale.**

Dans sa prise de position sur le nouvel article 99 de la proposition de révision constitutionnelle 7700, le Gouvernement pose les questions suivantes : « La conclusion d'un simple contrat de location ou d'entretien **pluriannuel**, voire d'un abonnement téléphonique, ou la mise en place d'un projet informatique **pluriannuel** avec un intervenant externe, pour ne citer que ces exemples, seraient-elles considérées comme un engagement relatif à une charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, nécessitant dans chaque cas une loi spéciale préalable ? »<sup>26</sup>. Le Gouvernement ne répond pas directement à ces interrogations, qui appellent, pourtant, à notre sens – comme aux yeux de M<sup>e</sup> Steichen (voir, p. 25), une réponse positive. Quand bien « une telle approche [...] pourrait sérieusement impacter le fonctionnement normal des services de l'Etat »<sup>27</sup>, l'interprétation au terme de

<sup>26</sup> Prise de position du Gouvernement en date du 25 février 2021, doc. parlementaire n° 7700/02, p. 10 (Nous soulignons).

<sup>27</sup> Prise de position du Gouvernement en date du 25 février 2021, doc. parlementaire n° 7700/02, p. 10.

laquelle la notion de « charge grevant le budget de l'Etat » vise une dépense pluriannuelle, quelle que soit sa nature, pour un montant supérieur ou inférieur à 40 millions d'euros est celle qui nous semble devoir être retenue. Nous estimons que **toute autre application pratique de la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99, notamment celle qui lie la 5<sup>ème</sup> phrase au dépassement du seuil de 40 millions d'euros, est en décalage avec les termes de l'article 99.** Au risque d'une sanction par le juge constitutionnel, il importerait donc, pour l'avenir, soit de donner à la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99 la portée pratique **qu'elle devrait** recevoir, soit de réviser les termes de la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99 (pour, par exemple, y introduire un seuil).

*Quatrième précision.* Une seule loi spéciale suffit pour un projet englobant plusieurs opérations financières indissociables les unes des autres. Pour ne prendre qu'un seul exemple, **une seule loi spéciale** est donc nécessaire pour un grand projet d'urbanisation incluant à la fois l'achat d'une propriété immobilière et la construction d'un bâtiment.

Pour mieux comprendre la liste dressée dans l'encadré en page 8, quelques exemples – non exhaustifs – pour chacune des six hypothèses peuvent être fournis :

1° Pour ce qui est de la vente d'une propriété immobilière appartenant à l'Etat, dont la valeur globale est supérieure à 40 millions d'euros, on peut citer :

- La vente de deux terrains situés sur le territoire de la Ville de Luxembourg dans le contexte d'un programme de construction de logements à réaliser par le Fonds pour le logement à coût modéré pour les années 1990-1995<sup>28</sup>.
- La vente au Parlement européen du bâtiment Konrad-Adenauer situé au plateau de Kirchberg<sup>29</sup>.

2° Pour ce qui est de l'achat par l'Etat d'une propriété immobilière, dont la valeur globale est supérieure à 40 millions d'euros, on peut citer :

- L'achat d'un immeuble administratif, précédemment loué par l'Etat et occupé par des services de l'Etat situé à Luxembourg, route d'Esch<sup>30</sup>.
- L'achat par l'Etat de l'immeuble dénommé « cité policière Grand-Duc Henri – Kalchesbreck »<sup>31</sup>.

3° Pour ce qui est de la construction au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure, dont le coût total est supérieur à 40 millions d'euros, on peut citer :

- La réalisation du pôle d'échange Howald et du réaménagement de la rue des Scillas<sup>32</sup>.
- La réhabilitation du Pont Adolphe<sup>33</sup>.

4° Pour ce qui est de la construction au profit de l'Etat d'un bâtiment, dont le coût total est supérieur à 40 millions d'euros, on peut citer :

- La construction du bâtiment « laboratoires et administrations » à Belval<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Loi du 25 novembre 1992 autorisant l'aliénation, par voie de vente de gré à gré, de diverses propriétés domaniales situées sur le territoire de la Ville de Luxembourg, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1992/11/25/n1/jo>, dossier parlementaire n° 3639.

<sup>29</sup> Loi du 12 décembre 2003 autorisant l'aliénation, par voie de vente de gré à gré, d'une propriété domaniale située à Luxembourg-Kirchberg, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/12/12/n2/jo>, dossier parlementaire n° 5230.

<sup>30</sup> Loi du 20 décembre 2002 autorisant l'acquisition d'un immeuble administratif situé à Luxembourg, route d'Esch, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2002/12/20/n13/jo>, dossier parlementaire n° 5016.

<sup>31</sup> Loi du 1<sup>er</sup> avril 2015 relative à l'acquisition de l'immeuble « Cité policière Grand-Duc Henri – Kalchesbreck », <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/04/01/n4/jo>, dossier parlementaire n° 6764

<sup>32</sup> Loi du 21 août 2018 relative à la réalisation du pôle d'échange Howald et du réaménagement de la rue des Scillas, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/08/21/a837/jo>, dossier parlementaire n° 7285

<sup>33</sup> Loi du 26 décembre 2012 portant réhabilitation du Pont Adolphe à Luxembourg, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2012/12/26/n8/jo>, dossier parlementaire n° 6468.

- La construction d'une nouvelle Bibliothèque nationale à Luxembourg-Kirchberg<sup>35</sup>.

5° Pour ce qui est de l'engagement financier important de l'Etat pour un montant supérieur à 40 millions d'euros, on peut citer :

- La participation du Luxembourg à l'augmentation du capital de la Banque africaine de développement<sup>36</sup>.
- L'octroi de la garantie de l'État dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19<sup>37</sup>.

6° Pour ce qui est de la charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, on peut citer :

- Les charges trimestrielles à assumer par l'Etat au titre de la rémunération des prestations dans le contexte de la réalisation du Campus scolaire de Mersch<sup>38</sup>.

**M<sup>e</sup> Steichen souscrit pleinement à notre démonstration selon laquelle l'exigence d'une loi spéciale doit s'imposer dans six hypothèses ; que ces six hypothèses sont, par principe, autonomes.** Il y a, toutefois, deux différences mineures entre notre raisonnement et le sien : d'abord, pour lui, les hypothèses 5° et 6° sont, comme les autres hypothèses, exclusives l'une de l'autre (à partir du moment où une opération de l'Etat est un engagement financier important de l'Etat, elle ne peut, pour lui, être une charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice – voir, p. 23)<sup>39</sup>. Ensuite, d'après M<sup>e</sup> Steichen, la notion de « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » renvoie à une dépense, quelle que soit sa nature, faite par l'Etat sur au moins deux exercices pour un montant **toujours inférieur à 40 millions d'euros** (p. 25)<sup>40</sup>. Ce dernier raisonnement est, pour nous, quelque peu fragile, dans la mesure où il ne saurait s'appuyer sur une lecture littérale de la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99. Comme déjà indiqué ci-dessus, la référence à un seuil à déterminer par une loi – qui est expressément présente aux 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> phrases de l'article 99 – n'apparaît pas à la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99. Aucun des travaux parlementaires consultés n'établit, du reste, un lien (même implicite) entre la notion de « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » et un seuil inférieur à 40 millions d'euros.

---

<sup>34</sup> Loi du 19 décembre 2008 relative à la construction d'un bâtiment administratif pour compte de l'Etat à Belval, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/12/19/n8/jo>, dossier parlementaire n° 5898.

<sup>35</sup> Loi du 18 avril 2013 relative à la construction d'une nouvelle Bibliothèque nationale à Luxembourg-Kirchberg, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2013/04/18/n1/jo>, dossier parlementaire n° 6516.

<sup>36</sup> Loi du 15 juillet 2021 concernant la participation du Luxembourg à l'augmentation spéciale temporaire du capital appelable de la Banque africaine de développement, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/07/15/a558/jo>, dossier parlementaire n° 7812.

<sup>37</sup> Loi du 20 juin 2020 relative à l'octroi de la garantie de l'État dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a510/jo>, dossier parlementaire n° 7595.

<sup>38</sup> Loi du 29 mai 2009 relative à la réalisation du Campus scolaire de Mersch pour le Neie Lycée et pour le Lycée technique pour professions éducatives et sociales par le biais d'un partenariat public-privé, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2009/05/29/n10/jo>, dossier parlementaire n° 5991.

<sup>39</sup> Voir, à contrario, notre *deuxième précision*, pp. 9-10 de ce document.

<sup>40</sup> Voir, à contrario, notre *troisième précision*, pp. 10-11 de ce document.

#### **4. Eu égard à l'article 99 de la Constitution, la conclusion du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht impliquait-elle une autorisation par une loi spéciale ?**

La signature du contrat liant le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et Oeko-Service-Luxembourg S.A. relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht, qui génère une dépense pour l'Etat, **nécessitait, sans aucun doute, une autorisation ex ante de la Chambre des Députés par une loi spéciale.**

D'ores et déjà, par le passé, le Conseil d'Etat avait insisté sur l'obligation pour le législateur de voter une loi spéciale **avant la signature par l'Etat d'un contrat**, lorsque le coût de la dépense était supérieur à 40 millions d'euros. Plus précisément, le Conseil d'Etat indiquait « exiger qu'à l'avenir le législateur soit saisi de projets de loi engageant l'Etat pour un montant dépassant le seuil de 40.000.000 euros, inscrit à l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, **avant la signature des conventions** comportant de tels engagements ou que soit insérée **une clause dans ces conventions précisant que les engagements financiers sont convenus sous réserve de l'approbation du législateur** »<sup>41</sup>.

Il nous semble que deux motifs justifiaient l'adoption d'une loi spéciale pour le contrat sous analyse (voir, la liste dans l'encadré, p. 8) :

*Première raison.* Le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht constitue un « **engagement financier important de l'Etat** » dépassant le seuil autorisé (hypothèse 5° ; 4<sup>ème</sup> phrase de l'article 99).

*Deuxième raison.* Le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht est aussi une « **charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice** » (hypothèse 6° ; 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99).

Ainsi, le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht génère une dépense pour l'Etat qui se situe à la jonction de deux cercles, comme l'illustre le schéma se trouvant en page 10 de ce document. Le vote de deux lois spéciales n'est, toutefois, pas nécessaire. L'intersection entre les deux cercles veut (simplement) dire qu'il existe deux motifs pour lesquelles une loi spéciale était nécessaire. Elle n'implique pas le vote de deux lois spéciales distinctes.

*Sur la première raison.* L'examen de la loi budgétaire, en particulier de la loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025, nous permet de faire valoir que le contrat sous analyse, **qui date de 2018 et dont la durée d'exécution est de dix ans**, est incontestablement un « engagement financier important de l'Etat » dépassant le seuil de 40 millions d'euros. Si les montants que l'on peut lire **pour les seules années 2020 à 2025** dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 à la ligne « SuperDrecksKëscht Loi 25/03/2005 » sont additionnés, **ils dépassent, en effet, le seuil** (applicable depuis 2009) **de 40 millions**<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Avis du Conseil d'Etat en date du 11 juillet 2014 portant financement du Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, doc. parlementaire n° 6679/04, p. 2.

<sup>42</sup> Au moment de l'adoption de la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, le seuil applicable était de 7,5 millions d'euros. En tout état de cause, ce seuil était aussi

Voir, en particulier, l'annexe 2 « L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat » au sein de la loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025<sup>43</sup> : à la page 358, pour le « III. Programme des dépenses. B) Déchets » du « fonds pour la protection de l'environnement », les montants qui sont inscrits à la ligne « SuperDrecksKëscht Loi 25/03/2005 » sont les suivants :

2020 : 6.999.000 euros (compte général)  
2021 : 13.215.000 euros (compte général provisoire)  
2022 : 10.000.000 euros (prévision budgétaire)  
2023 : 10.000.000 euros (prévision budgétaire)  
2024 : 10.000.000 euros (prévision budgétaire)  
2025 : 10.000.000 euros (prévision budgétaire)

*Sur la seconde raison.* L'examen de la loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 nous permet aussi d'affirmer que le contrat sous analyse ne grève pas seulement le budget de l'Etat sur un exercice. L'action SuperDrecksKëscht **affecte, en réalité, le budget sur plusieurs exercices** (notamment, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 et 2025).

Pour conclure, l'impératif d'une loi spéciale s'imposait, à notre sens, étant donné que le contrat relevait non seulement de la 4<sup>ème</sup> phrase de l'article 99 (en particulier, de la notion d'« engagement financier important » d'un montant supérieur à 40 millions d'euros – hypothèse 5°), mais aussi de la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99 (la notion de « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » – hypothèse 6°). *In fine*, même si le montant du contrat sous analyse avait été inférieur à 40 millions d'euros, une loi spéciale aurait, néanmoins, dû être votée par la Chambre des Députés au seul motif que le contrat grevait le budget de l'Etat pour plus d'un exercice.

La conclusion au terme de laquelle la signature du contrat qui nous intéresse impliquait une autorisation par une loi spéciale est entièrement partagée, dans l'avis qui nous a été transmis, par la Direction des Affaires juridiques du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement Durable et par M<sup>e</sup> Steichen (voir, p. 26). Il convient, toutefois, d'indiquer que M<sup>e</sup> Steichen défend l'idée que le contrat sous analyse constitue (seulement) un « engagement financier important de l'Etat » dépassant le seuil autorisé – et pas une « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ». Partant de la présomption que **les hypothèses 1° à 6° sont, sans aucune exception, autonomes**, M<sup>e</sup> Steichen fait valoir – sans étayer sa position par un fondement juridique – le raisonnement suivant : à partir du moment où le contrat sous analyse relève de l'hypothèse 5° (« engagement financier important de l'Etat »), il ne peut, de fait, pas relever de l'hypothèse 6 (« charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice »).

---

largement dépassé par les dépenses occasionnées dans le contexte de l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht.

<sup>43</sup> Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025, doc. parlementaire n° 7879/01.

**5. La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht peut-elle être considérée comme loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution ? La loi budgétaire (en particulier, la loi relative à la programmation financière pluriannuelle) peut-elle être considérée comme loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution ?**

Les deux questions formulées ci-dessus appellent des réponses négatives.

**Premièrement. La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht ne peut pas être considérée comme loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution.**

Pour rappel, nous avons montré qu'une loi spéciale doit, **en particulier en matière de dépenses**, remplir deux exigences (voir, p. 5) : 1° avoir un objet exclusif, autrement dit un objet unique ; 2° indiquer un montant (un nombre exprimé en devises, en principe en euros ou en unités de compte). La question de savoir si la loi de 2005 a ou non un objet exclusif peut éventuellement être discutée. En effet, la loi de 2005 est, certes, extrêmement brève, mais elle apparaît traiter d'autres matières, dépassant le cadre de l'autorisation financière : en particulier, son article 2 concerne l'exécution et renvoie à la loi sur les marchés publics. **Si la réponse à l'interrogation autour de l'objet exclusif de la loi de 2005 est douteuse, la réponse à la question de savoir si la loi de 2005 contient ou non un montant est, en revanche, sans appel : on ne peut que constater que la loi de 2005 – qui concerne une dépense de l'Etat – ne comporte aucun nombre exprimé en euros ou en unités de comptes.** Il manque donc au moins une exigence à la loi de 2005. **A partir de là, la loi de 2005 n'est donc pas une loi spéciale.** Cette conclusion – à laquelle est également parvenu M<sup>e</sup> Steichen (voir, pp. 28-29) – ne nous apparaît pas pouvoir être remise en question.

Dans l'avis qu'elle nous a transmis, la Direction des Affaires juridiques du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement Durable soutient que la loi de 2005 est une loi spéciale en évoquant plusieurs arguments. Parmi ceux-ci, la Direction des Affaires juridiques explique, notamment, que le projet de loi relatif à la loi de 2005 déposé par le Gouvernement qualifie la loi de 2005 de « loi de financement spéciale telle qu'elle est exigée par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 [...] »<sup>44</sup> et que le Conseil d'Etat n'a émis aucune opposition formelle sur le projet de loi<sup>45</sup>. Ces deux arguments ne nous apparaissent pas convaincants : **il ne suffit pas qu'une loi soit désignée comme « loi de financement spéciale »** et qu'elle soit avisée positivement par le Conseil d'Etat pour qu'elle devienne effectivement une loi spéciale, lorsqu'elle n'en a, en réalité, pas les caractéristiques.

<sup>44</sup> Projet de loi relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, doc. parlementaire n° 5096/01, p. 14 (commentaire de l'article 1<sup>er</sup>).

<sup>45</sup> La Direction des Affaires juridiques du Ministère de l'Environnement montre également que la loi de 2005 avait expressément vocation à résoudre la problématique de l'absence, avant 2005, de loi spéciale pour le financement de l'action SuperDrecksKëscht. Elle souligne, par ailleurs, la difficulté à évaluer les coûts de fonctionnement de la SuperDrecksKëscht susceptibles de varier d'année en année. La loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 contient, pourtant, des prévisions budgétaires à la ligne « SuperDrecksKëscht Loi 25/03/2005 » pour les années 2022, 2023, 2024 et 2025. Voir, déjà, sur ce point, p. 14 de ce document.

**Deuxièmement. La loi budgétaire, en particulier la loi relative à la programmation financière pluriannuelle, ne peut jamais être considérée comme loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution.**

Pour la loi relative à la programmation financière pluriannuelle, **c'est la première exigence à laquelle est soumise une loi spéciale** – l'objet exclusif – **qui fait défaut**. Certes, la loi relative à la programmation financière pluriannuelle comporte des montants pour la SuperDrecksKëscht (deuxième exigence). **Cependant, elle n'a nullement un objet unique**. Partant, la loi relative à la programmation financière pluriannuelle ne remplit aucunement l'objectif de transparence qui a conduit le constituant à exiger une loi spéciale dans les hypothèses 1° à 6° décrites aux 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> phrases de l'article 99. Cette seconde conclusion – à laquelle M<sup>e</sup> Steichen souscrit, à nouveau, pleinement (voir, p. 27) – ne peut pas non plus, selon nous, être contestée.

Il faut, du reste, noter que dans un avis datant du 4 avril 2014, le Conseil d'Etat a confirmé que la loi budgétaire ne peut pas faire figure de loi spéciale. Il a précisé que : « la sixième phrase de l'article 99 de la Constitution requiert une loi spéciale pour autoriser une "charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice". [...] la loi budgétaire ne répond pas, de par sa nature, à l'exigence de spécialité de la Constitution alors qu'elle est censée autoriser l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat pendant une année déterminée »<sup>46</sup>.

## **6. Quelles sont les conséquences juridiques pour le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht ? Le contrat est-il nul ? Si oui, comment pourrait-il être remédié à la situation ?**

Le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht est nul. La nullité affectant le contrat est une nullité absolue : elle est d'ordre public, puisqu'une règle imposée par la Constitution (l'adoption impérative d'une loi spéciale), destinée à protéger le patrimoine de l'Etat, a été méconnue.

En théorie, il existe deux techniques contractuelles permettant de remédier à la nullité d'un contrat :

1. La première manière consiste en **la confirmation de l'acte nul** : il s'agit de la renonciation d'une partie (celle qui pourrait invoquer la nullité) à soulever cette nullité. La confirmation de l'acte nul n'est, toutefois, **pas mobilisable, lorsque la nullité affectant le**

<sup>46</sup> Avis du Conseil d'Etat en date du 4 avril 2014 sur le projet de loi relative au financement du Réseau national intégré de radio-communication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois, doc. parlementaire n° 6651/01, p. 6. D'ailleurs, l'argument selon lequel l'expression « loi spéciale » a un sens différent aux 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> phrases de l'article 99 d'une part, et à la 5<sup>ème</sup> phrase de l'article 99 d'autre part, ne paraît pas pertinent. Aux 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> phrases de l'article 99, la notion de « loi spéciale » a exactement la même acceptation.

**contrat est absolue – comme c'est le cas en l'espèce.** La confirmation de l'acte nul n'est envisageable, que lorsque la nullité est relative, autrement dit une nullité édictée dans un intérêt privé (par exemple, la nullité pour vice de consentement).

2. La seconde manière consiste en **la régularisation de l'acte nul : il s'agit de réaliser à posteriori ce qui aurait dû être fait au moment où le contrat a été signé**<sup>47</sup>. A la différence de la confirmation du contrat nul, la régularisation du contrat nul est compatible avec le caractère absolu de la nullité qui entache le contrat sous analyse. Le Professeur Jacques Ghestin, spécialiste de droit des contrats, affirme qu'« on admet aujourd'hui que la régularisation fasse obstacle à l'annulation que la nullité **soit absolue** ou relative »<sup>48</sup>. Il faut, toutefois, apporter deux précisions à cet égard : d'abord, si la régularisation de l'acte nul est consacré dans au moins un texte – le code des sociétés<sup>49</sup> – elle est, à notre connaissance, avant tout, le fruit d'une pratique incertaine. Ensuite, elle est admise avec prudence par les tribunaux.

Une des applications de la régularisation de l'acte nul est lorsqu'un acte était soumis à une autorisation administrative ; que l'autorisation administrative n'a pas été obtenue au moment de la conclusion du contrat ; et qu'il est entrepris d'obtenir, à posteriori, l'autorisation administrative en vue de valider rétroactivement l'acte affecté de nullité<sup>50</sup>.

**En raisonnant par analogie, on pourrait, à priori, faire valoir que l'autorisation du législateur conférée par une loi spéciale équivaut à l'autorisation administrative.** De là, il pourrait être envisagé, en mobilisant la technique contractuelle de la régularisation, de « réparer [le] contrat, imparfait à l'origine, en satisfaisant à posteriori à la condition de validité qui lui manquait »<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> En droit luxembourgeois : P. Ancel, *Contrats et obligations conventionnelles en droit luxembourgeois, Approche comparative*, Larcier, 2015, p. 507. Sauf erreur de notre part, l'autre ouvrage en droit luxembourgeois des contrats (O. Poelmans, *Droit des obligations au Luxembourg : principes généraux et examen de jurisprudence*, Bruxelles, Larcier, 2013, 761 p.) ne contient pas de développements sur la régularisation d'un contrat nul. En droit français, sur la régularisation, il faut consulter les développements très exhaustifs de Jacques Ghestin : J. Ghestin et al., *Traité de droit civil, La formation du contrat, tome 2 : L'objet et la cause – les nullités*, 4e éd., Paris, LGDJ, 2013, pp. 1053 et s. (voir, en particulier, pour ce qui nous intéresse les numéros 2385, 2386, 2395 et 2399).

<sup>48</sup> Jacques Ghestin poursuit : « Dans la mesure où elle est une forme de consolidation par réparation du vice, la régularisation met en échec le principe affirmé généralement selon lequel les nullités absolues ne sont pas susceptibles d'être couvertes ». J. Ghestin et al., *Traité de droit civil, La formation du contrat, tome 2 : L'objet et la cause – les nullités*, 4e éd., Paris, LGDJ, 2013, p. 1072.

<sup>49</sup> Code des sociétés et des sociétés cotées luxembourgeois. Art. 276 : La nullité de la fusion ne peut intervenir que dans les conditions suivantes : [...] c) l'action en nullité ne peut plus être intentée après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle la fusion est opposable à celui qui invoque la nullité, ou bien si la situation a été régularisée ;

d) lorsqu'il est possible de porter remède à l'irrégularité susceptible d'entraîner la nullité de la fusion, le tribunal compétent accorde aux sociétés intéressées un délai pour régulariser la situation ; [...]

Voir aussi l'art. 305 sur la possibilité de régulariser une scission nulle.

<sup>50</sup> J. Ghestin et al., *Traité de droit civil, La formation du contrat, tome 2 : L'objet et la cause – les nullités*, 4e éd., Paris, LGDJ, 2013, pp. 1087-1088.

<sup>51</sup> Ce sont les mots du Professeur Pascal Ancel. P. Ancel, *Contrats et obligations conventionnelles en droit luxembourgeois, Approche comparative*, Larcier, 2015, p. 507.

**Il s'agirait donc d'adopter ex post une loi spéciale en vue de valider rétroactivement le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht, qui est affecté d'une nullité absolue.** En tout état de cause, cette régularisation du contrat sous analyse nous apparaît compatible avec le but de la règle établie à l'article 99 de la Constitution qui a été méconnue : en examinant à posteriori le projet de loi spéciale soumis par le Gouvernement, la Chambre des Députés **recouvrerait son droit de regard approfondi** sur l'opération relative à la SuperDrecksKëscht. **Elle exercerait, de cette manière, ex post son plein contrôle sur l'engagement par le Gouvernement des finances publiques dans le cadre de l'action SuperDrecksKëscht.** Si la Chambre adopte la loi spéciale, même tardivement, il nous semble que le vote montre que le contrat « ne méconnaissait pas les raisons profondes pour lesquelles l'autorisation était nécessaire » (G. Farjat, *L'ordre public économique*, thèse, Paris, LGDJ, 1963, n° 545).

L'adoption *ex post* de la loi spéciale aurait pour conséquence que le contrat sous analyse, corrigé par la régularisation, serait tenu pour valable dès l'origine : « ce qui fait l'originalité de la régularisation, par rapport à la simple réfection de l'acte, c'est son effet rétroactif »<sup>52</sup>, explique Jacques Ghestin. Du reste, si le Gouvernement décidait de déposer un projet de loi spéciale, ledit projet de loi pourrait (dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles de la loi) éventuellement exposer les circonstances en raison desquelles la procédure de l'article 99 n'a pas été suivie et fournir des précisions suffisantes sur le contrat litigieux.

La solution consistant en l'intervention du législateur par l'adoption *ex post* d'une loi spéciale – que nous mettons ici en avant – n'est pas partagée par M<sup>e</sup> Steichen : M<sup>e</sup> Steichen estime que la nullité affectant le contrat – parce qu'elle est une nullité absolue – ne peut pas être couverte par la réparation à posteriori de l'omission (voir, p. 29 : « il faut refaire le Contrat, après qu'une loi spéciale ait autorisé de procéder ainsi »). Dans son raisonnement, il nous semble qu'il ne distingue, toutefois, pas expressément les deux techniques contractuelles que sont, d'une part, la confirmation de l'acte nul et, d'autre part, la régularisation de l'acte nul. Il part aussi du principe que les nullités absolues ne peuvent jamais être couvertes.

Il convient, toutefois, pour terminer nos développements, de mettre en lumière un exemple très pertinent, **dans la pratique récente**, de régularisation de contrat nul par l'adoption *ex post* d'une loi spéciale : était concerné le contrat de coopération entre le Grand-Duché de Luxembourg et la société Max Planck en vue de la création du *Max Planck Institute Luxemburg*. Avant la signature dudit contrat, qui datait de 2009, aucune loi spéciale – bien qu'elle fût, pourtant, nécessaire, à nos yeux, pour les deux mêmes raisons que pour le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht<sup>53</sup> – n'avait été votée par la Chambre. Postérieurement à la signature du contrat, le Ministre de l'Enseignement supérieur

<sup>52</sup> J. Ghestin et al., *Traité de droit civil*, La formation du contrat, tome 2 : L'objet et la cause – les nullités, 4e éd., Paris, LGDJ, 2013, p. 1098.

<sup>53</sup> Pour plus de précisions à cet égard voir, p. 13 de ce document.

et de la Recherche avait sollicité en 2014 auprès de la Chambre l'adoption d'une loi spéciale et l'avait obtenue<sup>54</sup>.

**Auteurs : Clémence Janssen-Bennynck et  
Danielle Wolter**

Relecteur : Cristel Sousa

**Requérant : Commission du Contrôle de  
l'exécution budgétaire**

Luxembourg, le 19 décembre 2021

---

<sup>54</sup> Loi du 25 novembre 2014 portant financement du Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2014/11/25/n4/jo>, dossier parlementaire n° 6679. Dans le contexte de l'adoption de la loi spéciale portant financement du Max Planck, le Conseil d'Etat avait souligné l'obligation pour le législateur de voter les lois spéciales avant la signature par l'Etat des contrats (pour plus de précisions à cet égard voir, p. 13 de ce document).

## Partie 2

### Avis juridique rédigé par Maître Alain Steichen

#### Table des matières

<b>1. La signification des expressions loi « générale » et loi « spéciale »</b>	<b>21</b>
a. La loi « générale » _____	21
b. La loi « spéciale » _____	21
<b>2. Le sens de l'article 99 4e et 5e phrases de la Constitution</b>	<b>22</b>
a. La détermination de la disposition pertinente de la Constitution applicable à l'opération à analyser _____	23
b. La disposition particulière applicable de la Constitution est déterminée en pratique en se posant jusqu'à trois questions _____	23
c. L'engagement financier important _____	24
d. La charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice _____	25
<b>3. La conclusion du contrat relatif à l'exécution de l'action « SuperDrecksKëscht » impliquait une autorisation par une loi « spéciale »</b>	<b>26</b>
a. Le Contrat ne constitue pas la réalisation d'un grand projet d'infrastructure _____	26
b. Le Contrat entraîne un engagement financier important _____	26
c. Le Contrat ne génère de ce fait pas de charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice _____	26
<b>4. Aucune loi « spéciale » n'a été votée concernant l'action « SuperDrecksKëscht »</b>	<b>27</b>
a. En tout état de cause, la loi d'autorisation doit avoir été préalable à la signature du Contrat _____	27
b. La loi relative à la programmation financière pluriannuelle n'est pas une loi « spéciale » _____	27
c. La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht n'est pas non plus une loi « spéciale » _____	28
<b>5. En l'absence d'une loi spéciale, le Contrat est nul, sans possibilité de régularisation</b>	<b>29</b>

#### Résumé de l'avis

La loi du 31 août 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est la loi générale pertinente pour fixer le seuil applicable aux opérations tombant sous l'article 99 et devant de ce fait être autorisées par une loi « spéciale ». Une loi n'est « spéciale » que 1° si

son objet exclusif est d'accorder l'autorisation à l'Etat d'effectuer une opération unique clairement identifiée tombant sous l'article 99, 4e ou 5e phrase, de la Constitution et si 2°elle renvoie à un coût financier exprimé en tant que montant ou plafond à ne pas dépasser. Une seule et même opération peut a priori être visée à différents titres à l'article 99. Comme la Chambre des députés ne doit cependant voter qu'une seule loi spéciale, il faut articuler entre eux et hiérarchiser les différents concepts utilisés à l'article 99. Il en résulte qu'« un engagement financier important » peut être défini comme étant l'obligation juridique par laquelle l'Etat s'engage sur une somme d'argent dépassant 40 millions d'euros, soit dans le cadre d'une opération financière, soit en tant que cocontractant à une opération d'achat de biens mobiliers ou de services. L'expression « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » est de ce fait limitée aux opérations, quelle que soit leur nature, dont le coût total pour l'Etat est inférieur à 40 millions d'euros, à condition cependant que ces opérations entraînent des dépenses budgétaires sur au moins deux exercices. Le contrat liant le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (le « Ministère ») et Oeko-Service-Luxembourg S.A. relatif à l'exécution de l'action « SuperDrecksKëscht » ayant été signé en janvier 2018, le seuil de 40 millions d'euros était applicable. Ce contrat entraîne un « engagement financier important » au sens de la 4<sup>e</sup> phrase de l'article 99 de la Constitution, de sorte qu'il devait être autorisé par une loi spéciale. Cependant, la loi du 25 mars 2005, parce qu'elle n'a pas évalué le coût financier de l'action SuperDrecksKëscht, ne constitue pas cette loi. Cette situation ne peut être régularisée pour le passé, mais peut simplement être rectifiée pour le futur.

## **1. La signification des expressions loi « générale » et loi « spéciale »**

### **a. La loi « générale »**

La « loi générale » doit être entendue comme étant **la loi qui définit de manière unique, pour l'ensemble des opérations tombant sous l'article 99 de la Constitution, les seuils à partir desquels une loi spéciale est requise**. Ces seuils à arrêter dans la loi générale peuvent différer selon la nature de l'opération concernée (achat ou vente p.ex.), mais ils sont arrêtés de manière abstraite, par type d'opération concernée, de sorte à pouvoir être appliqués chaque fois qu'il est envisagé d'accomplir une opération tombant sous l'article 99.

La loi du 31 août 1989 portant exécution de l'article 99, troisième et quatrième phrase, de la Constitution (Mém. A n° 60, 8 septembre 1989) a fixé les seuils à partir desquels l'intervention du législateur est obligatoire. Ces montants ont été amendés par l'article 80, paragraphe 1<sup>er</sup>, point d), de la **loi modifiée du 8 juin 1999** sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Initialement fixé à 7,5 millions d'euros, le seuil a été relevé à **40 millions d'euros par la loi du 29 mai 2009** portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. La signature du Contrat étant postérieure à la loi du 29 mai 2009, le seuil de 40 millions d'euros était applicable.

### **b. La loi « spéciale »**

En l'absence de définition de ce terme dans le texte constitutionnel, il faut considérer que la loi « spéciale » est celle qui est exclusivement destinée à un sujet particulier. Une loi est « spéciale », si son objet exclusif consiste à autoriser le Gouvernement à réaliser ou à faire réaliser pour le compte de l'Etat un grand projet d'infrastructure clairement identifié, une opération comportant un engagement financier important déterminé, une charge particulière grevant le budget de l'Etat sur plus d'un exercice<sup>55</sup>. Il s'agit de mettre la Chambre des

---

<sup>55</sup> En ce sens également : Avis complémentaire du 11 décembre 1992 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1993 (doc. parl. n° 36619), avis du 26 octobre 1995 relatif

députés en mesure de se prononcer spécifiquement et donc également individuellement sur chaque opération visée à l'article 99 de la Constitution. Ceci implique que tout projet de loi « spéciale » soit limité à **une seule opération à autoriser**. Aussi, en principe, une loi « spéciale » contiendra un **article unique** portant autorisation par la Chambre des députés à s'engager dans une seule opération bien identifiée<sup>56</sup>.

L'exigence de la loi « spéciale » reflète un double souci de transparence et de contrôle de l'action gouvernementale par la Chambre des députés. Il s'agit d'une part d'éviter que la Chambre des députés n'accorde l'autorisation par mégarde, parce que d'autres points d'un projet de loi ont pu retenir davantage son attention (**souci de transparence**). Il s'agit d'autre part de préserver une autonomie décisionnelle aussi large que possible par rapport au gouvernement sollicitant l'autorisation (**souci de contrôle** par la Chambre des députés).

Ce double objectif implique que la Chambre des députés autorise l'opération non seulement dans son principe, mais également dans ses modalités financières. La loi « spéciale » doit nécessairement décider de l'**enveloppe financière** qui est mise à la disposition de l'exécutif pour l'opération spécifique qu'il vient d'autoriser. Cette autorisation doit porter sur un montant précis (avec le cas échéant application d'un indice si la loi « spéciale » le prévoit ainsi). En cas de dépassement, il faut passer par une loi « spéciale » additionnelle, afin d'autoriser le dépassement, même s'il ne devait être que de faible importance. Il serait dès lors recommandable, pour les opérations dont l'enveloppe financière est difficile à estimer, de prévoir un plafond contenant une marge de sécurité endéans duquel le gouvernement pourra agir<sup>57</sup>.

**En conclusion** : la loi « spéciale » est la loi dont l'objet exclusif est d'accorder l'autorisation à l'Etat d'effectuer une opération unique clairement identifiée tombant sous l'article 99 phrase 3<sup>58</sup>, 4 ou 5 de la Constitution, l'autorisation devant inclure une enveloppe financière exprimée soit sous forme d'un montant précis, soit sous forme d'un plafond à ne pas dépasser.

## **2. Le sens de l'article 99 4e et 5e phrases de la Constitution**

L'article 99 prévoit différentes situations où le gouvernement doit demander l'autorisation de la Chambre des députés. **Certaines situations peuvent a priori être visées à plusieurs reprises**, sous des expressions différentes. Il est impensable que la Constitution ait entendu que dans de telles situations le gouvernement doive obtenir plusieurs autorisations législatives. Chaque autorisation législative devant être « spéciale », il n'y aurait rien à attendre d'une telle multiplication. Donc, **une seule loi « spéciale » sera suffisante** dans de

---

au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1996 (doc. parl. n° 40702) et avis du 22 septembre 2009 sur le projet de loi relatif à l'achèvement du Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen et de la mise en valeur de certaines parties de la forteresse de Luxembourg (doc. parl. n° 6071).

<sup>56</sup> Un exemple récent d'une loi spéciale qui sera adoptée dans le cadre de l'article 99 de la Constitution est constitué par le projet de loi relatif à l'octroi de la garantie de l'Etat aux lignes de crédit contractées par le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg, et portant modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (n° 7905).

<sup>57</sup> Je comprends que la COMEXBU a mis en place une procédure relative à la préparation et la présentation de nouveaux projets d'infrastructures. Dans le cadre de cette procédure, il a été retenu qu'un nouveau projet de loi spéciale doit être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Tout dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi budgétaire pour l'exercice suivant. Cependant, une simple approbation dans le cadre d'une loi budgétaire d'un dépassement autorisé, fût-il limité (moins de 5%), ne satisfait pas aux exigences de l'article 99 de la Constitution.

<sup>58</sup> Une loi « spéciale » est également requise pour les ventes de biens immobiliers appartenant à l'Etat. Ces opérations sont visées à la 3<sup>e</sup> phrase de l'article 99 de la Constitution, mais ne sont pas traitées dans cet avis qui ne concerne que les opérations entraînant des sorties d'argent pour l'Etat.

telles situations. Comme la loi spéciale devra viser la disposition particulière de la Constitution justifiant le vote d'une loi spéciale, il faut déterminer celle-ci.

- a. La détermination de la disposition pertinente de la Constitution applicable à l'opération à analyser

**Certaines opérations sont mutuellement exclusives.** Il s'agit de celles relatives aux opérations immobilières. Si l'Etat fait construire un bâtiment, il effectue une « réalisation (...) d'un bâtiment ». S'il achète un bâtiment existant, la disposition relative à l'« acquisition (...) d'une propriété immobilière » sera applicable. Et la construction d'un pont relèvera de la « réalisation (...) d'un grand projet d'infrastructure ».

Bien évidemment, qu'il s'agisse d'une acquisition ou d'une réalisation, la propriété immobilière, le bâtiment et le projet d'infrastructure devront être financés. Les paiements à faire peuvent par ailleurs s'étaler sur la durée. Il est dès lors légitime de se demander pourquoi les opérations immobilières seraient à autoriser en tant que telles plutôt qu'au titre d'un « engagement financier important » de l'Etat ou d'une « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ». En considérant le **but recherché par l'opération**, le classement devient possible. Le gouvernement entend effectuer une opération immobilière déterminée, ce qui entraînera un certain coût financier pour l'Etat. Pour cette raison, il est logique que l'opération à autoriser soit l'opération immobilière, avec son coût financier y associé, plutôt que le coût financier résultant de l'opération immobilière.

Ce même critère de l'objet de l'opération permet de conclure que les opérations à objet financier (prêts, acquisitions de participations, subventions, garanties d'Etat, ...) auxquelles l'Etat entend procéder relèvent de la disposition des engagements financiers importants, même si elles devaient grever le budget de l'Etat sur plus d'un exercice, sous réserve que leurs montants soient supérieurs à 40 millions d'euros.

Le critère du but recherché par l'opération ne sera d'aucune utilité cependant, si un coût financier de plus de 40 millions d'euros est subi par l'Etat sur plusieurs exercices dans le cadre d'un achat de biens mobiliers ou de services. Le coût financier ne sera dans ce cas que la conséquence de l'opération d'achat. On peut légitimement hésiter dans une telle situation sur la question de savoir, s'il s'agit d'un **engagement financier important ou d'une charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice**. A mon sens, ce type d'opération devrait toujours être autorisé en tant qu'engagement financier important, la 4<sup>e</sup> phrase traitant des opérations supérieures à 40 millions d'euros devant être prioritairement appliquée par rapport à la 5<sup>e</sup> phrase de l'article 99 de La Constitution. Aussi, les charges grevant le budget de l'Etat sur plus d'un exercice n'ont à mon sens qu'un domaine d'application subsidiaire : elles concernent certes toutes les opérations entraînant une dépense budgétaire pour l'Etat sur plus d'un exercice ; cependant, en sont exclues celles qui relèvent déjà de la 4<sup>e</sup> phrase de l'article 99 de la Constitution.

- b. La disposition particulière applicable de la Constitution est déterminée en pratique en se posant jusqu'à trois questions

Afin de pouvoir déterminer la disposition applicable, il faut donc répondre à trois questions s'enchaînant les unes les autres :

**Première question :** La dépense occasionnée est-elle spécifiquement désignée par une expression de l'art. 99 (à savoir « acquisition (...) d'une propriété immobilière importante », ou « réalisation (...) d'un grand projet d'infrastructure » ou « réalisation (...) d'un bâtiment considérable ») et est-elle, en outre, d'un montant supérieur à 40 millions d'euros ? Si c'est le cas, la dépense occasionnée est à classer sous l'expression *spécifique* qui la désigne, soit

« propriété immobilière importante », soit « grand projet d'infrastructure » ou soit enfin « bâtiment considérable ». Si ce n'est pas le cas, il faut se poser une deuxième question.

**Deuxième question** : Sans être désignée par un mot spécifique de l'art. 99, la dépense occasionnée (peu importe la nature de la dépense) est-elle d'un montant supérieur à 40 millions d'euros ? Si c'est le cas, la dépense occasionnée est à classer comme « engagement financier important », qu'elle consiste en un achat de biens mobiliers ou de services ou qu'elle ait une composante financière, à l'instar d'un prêt ou d'une garantie d'Etat. Si ce n'est pas le cas, il faut se poser une troisième question.

**Troisième question** : Sans être supérieure à 40 millions d'euros, la dépense occasionnée (peu importe la nature de la dépense) intervient-elle sur plusieurs exercices ? Si c'est le cas, la dépense occasionnée est à classer comme « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ». Elle peut consister en une acquisition immobilière, une acquisition de bâtiment, un projet d'infrastructure, un engagement financier, un achat de biens mobiliers ou de services. Peu importe également qu'elle soit inférieure au montant de 40 millions d'euros, du moment qu'elle intervient sur plusieurs exercices.

Il faut une loi spéciale dans le cas où la réponse est positive à la question 1, 2 ou 3.

### c. L'engagement financier important

La disposition relative aux engagements financiers importants fut introduite lors de la révision constitutionnelle de 1989. La Constitution ne fournissant aucune définition de l'expression « engagement financier important », il faut donc dégager celle-ci.

Le terme « **engagement** » se rencontre fréquemment en finances publiques, et la loi du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat y fait référence plus de quarante fois. L'article 19 de la loi de 1999 définit comme suit l'« engagement » : « (...) l'acte par lequel l'Etat, représenté par un membre du Gouvernement ou son délégué, crée ou constate à son encontre une obligation dont résultera une dépense à charge du budget ». L'engagement est donc l'acte formel par lequel une collectivité de droit public, tel l'Etat, crée une obligation juridique à son encontre.

Il faut encore que l'engagement résultant du Contrat soit « **financier** ». L'engagement sera « financier », si l'Etat a accepté une obligation juridique de verser une somme d'argent. Cette obligation peut résulter d'un prêt accordé par l'Etat, d'une subvention financière qu'il a accordé, d'une garantie consentie au profit d'un tiers, .... Ces **obligations juridiques portent sur une opération financière** et sont clairement visées par l'expression « engagement financier ».

Mais l'obligation de payer le prix convenu dans le cadre d'un contrat d'achat de biens ou de services entraîne également un « engagement financier », car on ne concevrait pas qu'un achat de biens mobiliers pour 100 millions d'euros par exemple puisse échapper aux exigences d'une loi spéciale, alors qu'une acquisition immobilière pour 50 millions y est soumise. Comme les dispositions en matière de loi spéciale visent notamment à protéger le patrimoine de l'Etat, une loi spéciale pour un **achat de biens mobiliers ou de services** dépassant le seuil prévu par la loi générale est également nécessaire (a fortiori), alors qu'un tel achat présente un plus grand danger pour le patrimoine de l'Etat que l'achat d'un bien immobilier. Comme les acquisitions immobilières importantes, les réalisations au profit de l'Etat de grands projets d'infrastructure ou de bâtiments considérables sont à autoriser par une loi spéciale à adopter à ce titre, l'engagement financier de l'Etat en tant que contrepartie à une opération d'achat est de ce fait limité aux achats de biens meubles et de services.

L'engagement financier doit encore être « **important** ». Cet adjectif permet d'exclure du champ d'application de l'article 99 les engagements financiers de moindre importance, où la Constitution se contente de la procédure budgétaire normale, aux fins d'allocation des crédits budgétaires nécessaires. La Constitution ne définit pas directement elle-même le seuil à partir duquel un engagement est à considérer comme étant « important ». Il revient à une « loi générale » de déterminer ce seuil, non seulement pour les engagements financiers, mais également les autres opérations visées à l'article 99 de la Constitution.

**En conclusion** l'« engagement financier important » est l'obligation juridique par laquelle l'Etat s'engage sur une somme d'argent dépassant 40 millions d'euros, soit dans le cadre d'une opération financière, soit en tant que cocontractant à une opération d'achat de biens mobiliers ou de services.

#### d. La charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice

L'obligation de passer par le législateur pour « toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » a été introduite à l'article 99 dans le cadre de l'adoption de la nouvelle Constitution de 1868. La consultation des Archives nationales du Luxembourg (n° dossier 877) permet de constater que ce texte a été proposé par la Commission Spéciale nommée par l'« Assemblée des Etats » (devenue la Chambre des députés après l'adoption de la nouvelle Constitution de 1868). La Commission Spéciale ne justifie cependant pas cette proposition de texte. La Commission Spéciale a en même temps proposé d'insérer l'obligation de passer par une loi en matière d'endettement public, de vente de biens immobiliers ainsi que pour la réalisation de grands projets d'infrastructure (les ponts, les canaux, les chemins de fer). Prises ensemble, ces diverses dispositions ne peuvent être comprises autrement que comme reflétant le **souci d'élargir le contrôle de la Chambre des députés sur l'exécutif**. Ainsi, le gouvernement ne saurait engager le budget de l'Etat sur plus d'un exercice, indépendamment du montant de la dépense, que sur autorisation par une loi spéciale.

En raison des explications déjà données aux sections précédentes, les opérations tombant sous les dispositions de l'article 99 4<sup>e</sup> phrase de la Constitution sont à autoriser sous cette disposition. Les opérations qui de par leur nature relèveraient de cette même disposition, mais pour lesquelles aucune autorisation par une loi spéciale n'est requise, parce que le seuil posé par la loi générale n'a pas été franchi, tombent toutefois sous les prévisions de la 5<sup>e</sup> phrase de l'article 99 de la Constitution, si les dépenses portent sur plus d'un exercice budgétaire. Cette disposition concerne donc toutes les acquisitions immobilières, les réalisations de bâtiments ou de projets d'infrastructure, ainsi que les engagements financiers de moins de 40 millions d'euros. Mais il faut y ajouter toutes les autres opérations qui engagent financièrement l'Etat sur plus d'un exercice et dont le coût total est de moins de 40 millions d'euros. Sont visés en particulier les achats de biens mobiliers et de services, tels les achats de fournitures de bureau ou les conseils externes s'étendant sur plus d'une année.

**En conclusion**, l'expression « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » est limitée aux opérations, quelle que soit leur nature, dont le coût total pour l'Etat est inférieur à 40 millions d'euros, à condition uniquement que ces opérations entraînent des dépenses budgétaires sur au moins deux exercices.

### **3. La conclusion du contrat relatif à l'exécution de l'action « SuperDrecksKëscht » impliquait une autorisation par une loi « spéciale »**

Le cadre général de l'article 99 de la Constitution ayant été posé en détail, l'application pratique de ce cadre général au Contrat sera aisée.

#### **a. Le Contrat ne constitue pas la réalisation d'un grand projet d'infrastructure**

Afin de pouvoir déterminer si le Contrat porte sur un « grand projet d'infrastructure », il faut préciser au préalable cette disposition. Celle-ci a été adoptée lors de la révision constitutionnelle de 1989 en remplacement du texte existant qui visait les **routes**, les **canaux**, les **chemins de fer** et les **grands ponts**. Le point commun aux routes, canaux, ... est de constituer des **biens immobiliers** et donc tangibles. La lecture des travaux parlementaires relatifs à la révision constitutionnelle de 1989 permet de conclure que la nouvelle formulation (le « grand projet d'infrastructure ») résultait d'une volonté de **modernisation** et de **généralisation** des textes. Les routes, canaux, ... constituent tous des grands projets d'infrastructure. Une nouvelle tour de contrôle du Findel rentre également dans cette catégorie. Tout comme le tram. Ces projets ont la double caractéristique de constituer des biens immobiliers et d'avoir une fonction technique bien identifiée (relier des endroits en ce qui concerne les ponts ; fluidifier le trafic en ce qui concerne le tram ; ...): A défaut il ne s'agit pas d'un « grand projet d'infrastructure ».

Le Contrat porte sur une panoplie de services à prester par un opérateur privé dans le cadre du traitement de déchets problématiques. Ces services procurent certes une utilité pour l'Etat, mais celle-ci est intangible, car le service en question ne porte pas sur la création d'un bien immobilier. L'article 99 4<sup>e</sup> phrase de la Constitution n'est donc pas applicable ici.

#### **b. Le Contrat entraîne un engagement financier important**

Le Contrat entraîne une obligation financière pour l'Etat ; le Ministère s'est engagé à payer la rémunération convenue pour les services à prester par l'opérateur privé pour toute la durée du Contrat, soit jusqu'au 31 décembre 2028. Les parties s'étant liées par le terme du Contrat, toute rupture anticipée du contrat serait constitutive d'une faute contractuelle.

Le Contrat prévoit une tarification pour les services, mais non pas un coût global sur la durée du Contrat. Il résulte cependant du dossier parlementaire 5096 relatif à l'action SuperDrecksKëscht que la durée autorisée de l'action SuperDrecksKëscht est de 20 ans. Comme le coût annuel de l'action SuperDrecksKëscht s'élevait à l'époque à plus de 5 millions d'euros, le seuil de 7,5 millions d'euros applicable à l'époque allait nécessairement être dépassé. Il faut donc en déduire que le Contrat constitue un « engagement financier important » au sens de la Constitution.

#### **c. Le Contrat ne génère de ce fait pas de charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice**

Une loi spéciale au titre de « charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice » n'est requise que dans la mesure où l'opération ne doit pas déjà être autorisée dans le cadre de la 4<sup>e</sup> phrase de l'article 99 de la Constitution. Tel est cependant le cas ici, la Convention entraînant un engagement financier important pour l'Etat. Aussi, la Convention ne constitue pas une charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice.

#### **4. Aucune loi « spéciale » n'a été votée concernant l'action « SuperDrecksKëscht »**

Ayant conclu qu'il fallait une autorisation par une loi « spéciale », il faut encore déterminer si une telle autorisation a bien été donnée.

- a. En tout état de cause, la loi d'autorisation doit avoir été préalable à la signature du Contrat

L'**autorisation** est la permission donnée à une personne de poser un acte juridique qu'elle ne pourrait pas poser, sans l'obtention préalable de ladite permission. L'acte ne sera dans ce cas valable qu'à partir de la date de l'autorisation. L'autorisation étant la permission accordée d'accomplir un acte, elle est nécessairement antérieure à son accomplissement. Je me permets de renvoyer à deux avis concordants en la matière. Ainsi, la Cour des comptes a également indiqué, dans son avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de « loi spéciale » dans le contexte de l'article 99 de la Constitution, qu'il s'agissait là d'une « notion ex ante ». De même, le Conseil d'Etat a rappelé, dans son avis du 11 juillet 2014 (n° 6679(4)) sur le projet de loi portant financement du Max Planck Institute Luxembourg qu'« à l'avenir le législateur [d]oit [être] saisi (...) avant la signature des conventions (...) ». La **loi « spéciale » doit donc nécessairement avoir été votée avant la signature du Contrat.**

- b. La loi relative à la programmation financière pluriannuelle n'est pas une loi « spéciale »

En vertu de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois relatives à la programmation pluriannuelle font partie intégrante du dispositif législatif portant sur le budget de l'Etat. En complément au budget de l'Etat qui ne concerne que les recettes et les dépenses de l'Etat central prévues pour l'année à venir, la loi sur la programmation financière pluriannuelle porte sur une période de 5 ans et inclut, outre l'Etat central, les communes ainsi que la Sécurité sociale. Les lois de programmation ont pour finalité de définir les orientations financières pluriannuelles de l'administration publique en fournissant une **vision globale et pluriannuelle des finances publiques**. Permettant d'apprécier les finances publiques dans leur globalité, les lois relatives à la programmation pluriannuelle sont par nature synthétiques : elles agrègent et regroupent, en prenant du recul et de la hauteur, afin de déterminer la trajectoire des finances publiques dans le moyen terme.

La finalité même des lois relatives à la programmation pluriannuelle se trouve aux antipodes du but poursuivi par les lois « spéciales ». La loi « spéciale » a pour vocation de ne traiter que d'une autorisation déterminée à donner pour une opération particulière à laquelle l'Etat entend procéder. Elle vise à forcer la Chambre des députés à porter toute son attention sur l'opération en question ; ce but ne peut être atteint que si le projet de loi n'est pas « pollué » par d'autres dispositions sur lesquelles la Chambre des députés est également invitée à voter. De ce fait, les lois relatives à la programmation pluriannuelle ne peuvent constituer des lois « spéciales » au sens de la Constitution. En l'occurrence, l'indication, à la page 350 relative à la programmation financière sur la période 2019 – 2022, d'un programme de dépenses relatif à la *SuperDrecksKëscht* ne satisfait pas à l'exigence d'une loi spéciale.

- c. La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht n'est pas non plus une loi « spéciale »

Reste encore à vérifier si la loi du 25 mars 2005 peut être considérée comme constituant une loi « spéciale ». Tel était en effet clairement le **but recherché**. Il est en effet indiqué à la page 10 du projet de loi n° 5096 que celui-ci a été rédigé notamment afin de tenir compte des critiques de la Cour des comptes, selon lesquelles le financement des coûts liés à la gestion des déchets problématiques ne pouvait se limiter au vote de crédits budgétaires dans le cadre du vote du budget de l'année, mais que les dépenses devaient être autorisées par une loi « spéciale », parce que le montant de l'engagement financier en relation avec le Contrat dépassait le montant de 7,5 millions d'euros. Conséquemment, le projet de loi a limité son objet à l'« action SuperDrecksKëscht » (« l'Action »). Elle en arrête le principe et les modalités d'organisation (à l'article 1<sup>er</sup>), elle décide des modalités d'exécution de l'Action, dans le cadre de la procédure de marché négocié au sens de la loi sur les marchés public (art. 2), et, enfin, autorise le financement de l'Action (art. 3). La loi du 25 mars 2005 est donc **« spéciale » quant à son objet**, parce que celui-ci est limité à autoriser une opération tombant sous les prévisions de l'article 99 de la Constitution.

Il faut cependant encore vérifier si le contenu de la loi contient tous les éléments nécessaires en ce qui concerne le montant de l'engagement financier résultant de l'Action. En effet, si la Constitution exige une loi « spéciale » pour « tout engagement financier important », ce n'est pas seulement le **principe même de l'engagement financier** qui doit être autorisé, mais **l'engagement financier lui-même**. Cela implique normalement la détermination d'un montant correspondant à une somme d'argent. Si ce montant ne peut être déterminé au moment du vote de la loi d'approbation, parce qu'il est susceptible d'évoluer dans le futur en fonction de différents paramètres (ici : la production par les ménages et les entreprises de déchets problématiques), il faudra se résoudre à des techniques alternatives permettant d'atteindre un résultat similaire à celui de la fixation d'un montant en valeur absolue. La seule possibilité que j'entrevois en la matière est celle d'une loi d'autorisation fixant un **plafond monétaire** endéans duquel le gouvernement pourra engager les dépenses visées par la loi d'autorisation. Ce plafond serait déterminé sur la base d'une projection dans le futur, sur toute la durée de l'autorisation. Ce n'est qu'à cette condition que la Chambre des députés pourra être considérée comme ayant autorisé l'engagement financier.

Cet aspect est traité à l'**article 3** consacré au financement de l'Action. Cet article retient que l'Etat est autorisé à prendre en charge les frais occasionnés par l'Action, « dans les limites précisées aux paragraphes 2 à 4 ci-dessus ». Les paragraphes en question indiquent quels types de frais sont couverts par la loi d'autorisation, sans toutefois quantifier ceux-ci. **Les frais couverts sont donc définis par référence à la nature de la dépense, sans indication cependant de montant**. Cela impliquerait que la loi du 25 mars 2005 vaudrait autorisation, que les frais occasionnés par l'Action s'élèvent à 5 millions d'euros, à 50 millions d'euros, à 500 millions d'euros, .... Il est certes vrai que le projet de loi n° 5096 indique dans un tableau (p. 8) que les coûts passés de l'Action se trouvaient dans une fourchette située entre 5 et 8 millions d'euros. Mais il ne résulte aucunement des explications au projet de loi que le gouvernement entendait limiter l'autorisation à cette fourchette. Une telle limitation vers le haut ne peut pas non plus être déduite du texte de loi (texte seul pertinent). Il faut donc retenir que la Chambre des députés a approuvé l'Action sans limitation de montant, tant que les frais ainsi engagés relèvent par nature de ceux visés aux paragraphes 2 à 4 de l'article 3 de la loi du 25 mars 2005.

Le but de l'article 99 de la Constitution est cependant de mettre la Chambre des députés en mesure de **comparer la contribution à l'intérêt général d'une action gouvernementale déterminée par rapport aux coûts que cette action engendrera**. La Chambre des députés doit pouvoir refuser l'autorisation sollicitée, si l'atteinte au patrimoine de l'Etat paraît défavorable par rapport aux bénéfices attendus de l'action gouvernementale. Ce pouvoir de

contrôle et droit de refus ne peut évidemment être correctement exercé, si l'un des deux éléments de l'équation reste inconnu. De ce fait, la loi du 25 mars 2005 n'est pas une loi « spéciale », à défaut de quantification suffisante de l'engagement financier ainsi assumé par l'Etat.

## **5. En l'absence d'une loi spéciale, le Contrat est nul, sans possibilité de régularisation**

Aucune loi « spéciale » n'ayant été adoptée alors qu'elle était requise, il faut déterminer les conséquences juridiques qu'il y a lieu d'en tirer pour le Contrat.

Il s'agit d'une situation d'incompétence temporelle pour le Ministre ayant signé le contrat. En effet, il n'est pas discuté que la signature du Contrat tombe dans les attributions du Ministère. Cependant, l'exigence d'une loi d'autorisation implique que la signature du Contrat n'engage l'Etat qu'après obtention de l'autorisation nécessaire par le législateur. Tant que celle-ci n'a pas été accordée, **le Ministère est temporellement incompétent** pour signer le Contrat<sup>59</sup>. L'incompétence temporelle du Ministère équivaut à un **défait de capacité juridique**. Comme la capacité juridique est l'une des conditions de validité dans la formation d'un contrat, il en résulte que **le Contrat est nul**, la signature du Contrat ne faisant que constater l'accord personnel du ministre sur les termes du Contrat. La sanction de droit commun de la nullité d'un contrat signé par une personne frappée d'incapacité entraîne la nullité relative de ce contrat, si l'intérêt protégé est un intérêt particulier (celui de la personne frappée d'incapacité) plutôt que l'intérêt général. Lorsque l'intérêt général est concerné, la nullité devient absolue et aucune possibilité de régularisation n'existera. Tel est justement le cas ici, car les limites constitutionnelles aux pouvoirs des trois branches (exécutif, législatif, judiciaire) touchent à « l'organisation de la Nation » ; celle-ci participe au plus haut point à l'ordre public et donc à l'intérêt général. Par voie de conséquence, en l'absence de toute possibilité de régularisation, il faudra refaire le Contrat, après qu'une loi « spéciale » ait autorisé de procéder ainsi.

**Auteur : Alain Steichen**

Professeur-associé à l'Université du Luxembourg

Avocat, Bonn Steichen & Partners

---

<sup>59</sup> L'incompétence temporelle d'un ministère n'est pas seulement un cas d'école. On peut citer l'exemple du ministre qui agit en-dehors du temps où il était habilité pour le faire, en nommant de manière anticipée un fonctionnaire avant que l'emploi ne soit vacant. Ou encore le cas du gouvernement qui prend des actes basés sur une loi d'habilitation après l'expiration du délai qui lui avait été attribué par la loi. Il y a incompétence temporelle ici, parce que la signature du Contrat, par un ministère en soi compétent pour poser cet acte, a été effectuée, alors que la loi spéciale requise pour cet acte n'a pas encore été adoptée.