



Projet d'aperçu scientifique CS-2022-DR-035 – PUBLIC 27 avril 2023

Analyse au regard de l'article 99 de la Constitution de la nécessité d'adopter une nouvelle loi relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage

Pour citer le document : R. El Herfi, « Analyse au regard de l'article 99 de la Constitution de la nécessité d'adopter une nouvelle loi relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 27 avril 2023.

Résumé

- La Chambre des Députés a adopté le 21 août 2018 une loi prévoyant le financement à hauteur de 139 millions d'euros pour la réalisation d'un contournement routier de la commune de Bascharage¹. Plusieurs variantes de tracé du projet d'infrastructure ainsi que le choix du Gouvernement d'adopter la variante n°2 figuraient dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi. De même, des mesures de compensation visant à remédier ou à réduire ou compenser l'ensemble des impacts générés par le projet étaient mentionnés dans l'exposé des motifs.
- Le 1^{er} et le 2 mars 2023, M. François Bausch, ministre de la Mobilité et des Travaux publics, et Mme Joëlle Welfring, ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, ont présenté, lors d'une réunion avec les élus des communes de Käerjeng et de Sanem, concernées par le projet de contournement routier, un nouveau tracé, non prévu parmi les variantes envisagées dans l'exposé des motifs de la loi de 2018 ci-mentionnée².
- L'objet de ce bref aperçu scientifique, requis par la Conférence des Présidents, consiste à analyser la nécessité d'adopter une nouvelle loi, en raison notamment du changement du tracé et des coûts subséquents y afférant.

¹ [Loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement de routier de Bascharage](#) et portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route, Mémorial A n°830 du 17 septembre 2019.

² [Communiqué de presse du Gouvernement](#), « François Bausch et Joëlle Welfring ont accueilli les élus communaux des communes de Käerjeng et Sanem au sujet du projet d'une nouvelle route entre la zone d'activité nationale 'Robert Steichen' à Bascharage et l'autoroute A13 », 2 mars 2023.

- Il ressort de l'analyse de la loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage et portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes que ce texte peut être qualifié de « **loi spéciale** » de **financement, au sens de l'article 99 de la Constitution**. Une telle loi a pour **objet exclusif d'autoriser** l'Etat à effectuer un **projet d'infrastructure** au sens de la 4^{ème} phrase de l'article 99 de la Constitution et renvoie à un **coût financier exprimé en tant que montant à ne pas dépasser**.
- Il découle de cette loi spéciale **l'unique obligation légale pour le Gouvernement de réaliser le projet d'infrastructure sans dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée**.
- La loi spéciale ne précise pas les modalités techniques de réalisation du projet de contournement routier de Bascharage. Tant le choix du tracé que les mesures de compensation conséquentes figurent en effet dans l'exposé des motifs, qui n'a pas de portée normative. **Le Gouvernement n'est donc pas tenu par une obligation légale et demeure libre de modifier les modalités de réalisation du projet de contournement routier**.
- Néanmoins, si le choix d'un nouveau tracé entraîne **un coût qui dépasse significativement l'enveloppe de 139 millions d'euros prévue par la loi spéciale de 2018, une nouvelle loi spéciale doit être adoptée** pour financer le contournement routier de Bascharage. Ce n'est qu'à l'issue de l'évaluation du coût du nouveau tracé qu'une réponse définitive pourra être apportée à la question de savoir si une nouvelle loi spéciale doit être adoptée.
- Le présent aperçu ne prétend pas à l'exhaustivité, notamment en ce qui concerne les données relatives à l'étude d'impact environnementale de la variante n°2 initialement retenue par le Gouvernement lors du dépôt du projet de loi en 2018. Une note scientifique, plus approfondie, consacrée au contrôle par la Chambre des Députés du sérieux de ces données et de la crédibilité de l'étude d'impact dans le contexte du contournement routier de Bascharage, est en cours de préparation.

Table des matières

1. Quelle est la nature de la loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage et portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ? _____	4
1.1 La loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage est une loi spéciale de financement au sens des 3 ^{ème} et 4 ^{ème} phrases de l'article 99 de la Constitution _____	4
1.2 À quel titre une loi spéciale de financement lie-t-elle le Gouvernement ? _____	6
1.3 Les variantes prévues et les mesures de compensation mentionnées dans l'exposé des motifs lient-elles le Gouvernement ? _____	6
2. Dans quelles hypothèses une nouvelle loi spéciale de financement s'impose-t-elle ? _____	8
2.1 L'hypothèse du dépassement du seuil du montant maximal alloué de 5% _____	8
2.2 Une nouvelle loi spéciale du financement de l'aménagement du contournement routier de Bascharage doit-elle être adoptée ? _____	9

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. 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.

« Le Gouvernement peut-il changer le tracé, la coupe, l'implantation dans le réseau routier, les ouvrages d'art, les réseaux et les emprises d'une loi, adoptées par la Chambre des Députés sans passer par une autre loi ? ». Telle est la première et principale question soumise à la Cellule scientifique.

Afin de répondre à cette question, il convient de déterminer si l'objet de la loi est bel et bien de prévoir « le tracé, la coupe, l'implantation dans le réseau routier, les ouvrages d'art, les réseaux et les emprises ».

L'analyse de l'objet et de la nature de la loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage et portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes permet, en premier lieu, de retenir qu'il s'agit **d'une « loi spéciale » de financement au sens de l'article 99 de la Constitution** (1).

Il découle de la nature de « loi spéciale », en second lieu, que **seule l'hypothèse d'un dépassement du montant de l'enveloppe budgétaire prévue par celle-ci entraînerait la nécessité d'adopter une nouvelle loi spéciale** pour le financement du contournement routier de Bascharage (2).

1. Quelle est la nature de la loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage et portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ?

Aux fins de l'analyse de la nature de la loi relative au contournement de Bascharage, nous nous appuyons largement sur les analyses développées par la Cellule scientifique dans le cadre de la recherche portant sur « [l'interprétation de l'Article 99 de la Constitution dans le contexte du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht](#) » du 19 décembre 2021.

1.1 La loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage est une loi spéciale de financement au sens des 3^{ème} et 4^{ème} phrases de l'article 99 de la Constitution

La loi relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage est une loi succincte composée de cinq articles.

- **L'article 1^{er} définit l'objet exclusif du texte** : la loi autorise le Gouvernement à procéder à la réalisation du contournement de Bascharage qui comprend « les études, expertises et les travaux proprement dit de réalisation du contournement », sans préciser ces modalités techniques de réalisation.
- **L'article 2 fixe le montant maximal des dépenses** occasionnées par les travaux à 139 millions d'euros.

- **Les articles 3 et 4**, respectivement, imputent ces dépenses au Fonds des routes, créé par la loi modifiée du 16 août 1967 et déclarant lesdits travaux « d'utilité publique ».
- **L'article 5** précise la modification à apporter à l'article 6bis de la loi modifiée du 16 août 1967, en rajoutant le contournement de Bascharage à la liste des travaux prévus dans le programme général des travaux de grande voirie.

Il convient d'analyser ces dispositions à la lumière des 3^{ème} et 4^{ème} phrases de l'article 99 de la Constitution :

« [3ème 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.

[4ème 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. »

Conformément à la définition qu'en retient le Conseil d'État, « les termes de '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** en question »³. Il précise, par ailleurs, que de telles opérations comportent « **un engagement financier important de la part de l'État** » qui implique pour le législateur « **d'exclure, pour des raisons de transparence, la possibilité [...] 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** »⁴.

Enfin, il s'agit de préciser que l'obligation d'adopter une loi spéciale est liée au dépassement d'un seuil de dépenses engagées par l'État soit dans le cadre d'une opération financière, soit en tant que cocontractant à une opération d'achat de biens ou de services. Depuis 2009, ce **seuil a été fixé à 40 millions d'euros**⁵.

La loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage est une « loi spéciale » au sens de l'article 99 de la Constitution car :

- 1) Elle a pour **objet exclusif** d'autoriser le financement d'un « **grand projet d'infrastructure** », à savoir la réalisation du contournement routier.
- 2) Elle indique **spécifiquement le montant** maximal de l'enveloppe budgétaire autorisée (139 millions d'euros) qui **dépasse le seuil de 40 millions d'euros**.

³ [Avis du Conseil d'Etat](#) n°50.971 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.

⁴ [Avis du Conseil d'Etat](#) n°60.313 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. 48.

⁵ [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](#), Mémorial A n°122 du 29 mai 2009.

1.2 À quel titre une loi spéciale de financement lie-t-elle le Gouvernement ?

L'objet de l'article 99 de la Constitution est de permettre à la Chambre des Députés de contrôler à la fois **pourquoi** l'argent sera dépensé et **combien** d'argent sera dépensé. Les lois spéciales instituent un mécanisme permettant aux Députés d'examiner les dépenses importantes à travers lesquelles le Gouvernement va engager l'État.

Ces lois, généralement succinctes, créent des obligations juridiques pour le Gouvernement au regard :

- 1) De l'objet du financement : le Gouvernement a l'obligation d'allouer l'enveloppe budgétaire à la destination spécifiée par la loi (projet d'infrastructure spécifique).
- 2) Du montant maximal alloué : le Gouvernement a l'obligation de ne pas dépasser l'enveloppe budgétaire attribuée.

La loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage, en tant que « loi spéciale » au sens de l'article 99, lie le Gouvernement **uniquement** par son objet spécifique et le montant maximal alloué.

Concrètement, cela signifie que :

- 1) **Le montant est spécifiquement alloué au projet de réalisation du contournement routier de Bascharage.**
- 2) **La réalisation de ce projet ne doit pas dépasser l'enveloppe de 139 millions d'euros.**

Ces obligations **n'incluent aucunement les modalités de réalisation du projet de contournement.**

1.3 Les variantes prévues et les mesures de compensation mentionnées dans l'exposé des motifs lient-elles le Gouvernement ?

Comme il a été démontré ci-dessus, les obligations créées par le dispositif de la loi se cantonnent à l'objet du financement et au non-dépassement de l'enveloppe budgétaire.

En s'interrogeant sur la possibilité que les déclarations faites par le Gouvernement dans le cadre de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi relatif au contournement de Bascharage puissent créer des obligations dans son chef, on soulève, en réalité, la question de **la normativité de l'exposé des motifs**. Autrement dit, ces déclarations lient-elles juridiquement le Gouvernement et l'obligent-elles à un tracé et à des mesures de compensations spécifiques ?

L'exposé des motifs constitue l'un des éléments des **travaux préparatoires du texte de loi**⁶. Même s'il est quelque fois invoqué pour corroborer l'interprétation du dispositif de la loi⁷, il n'est pas doté de normativité. Seul le dispositif est doté de normativité⁸.

Dans son ouvrage de légistique, M. Besch recommande d'ailleurs de déplacer vers l'exposé des motifs les éléments que l'on ne souhaite pas doter d'une quelconque normativité, telles que les déclarations de principe ou d'intention⁹. Ainsi, **on serait enclin à interpréter l'exposé des différentes variantes, le choix de la variante n°2, ainsi que les mesures de compensation conséquentes comme des « éléments indicati[f]s »**¹⁰, desquels le législateur n'entend pas faire découler des obligations.

L'échange de vues avec, notamment, les représentants de l'Administration des ponts et chaussées dans le cadre de la réunion de la Commission du Développement durable du 4 juillet 2018, semble **abonder dans le sens d'une telle interprétation**¹¹. Un agent de cette administration indique en effet que « le plan d'emprise n'est établi **qu'une fois que le projet de loi aura été voté** par la Chambre des Députés réunie en séance plénière ». **Cela confirmerait que la détermination des emprises, en tant que modalités techniques de réalisation du projet de contournement dans le cadre du l'exposé des motifs, n'est finalement qu'indicative.**

Il ressort d'ailleurs de la pratique législative luxembourgeoise que les lois spéciales de financement de projets d'infrastructure ne limitent pas nécessairement la possibilité pour le Gouvernement de modifier les modalités de réalisation des projets concernés. Ainsi, à titre d'exemple, l'actuel tracé de la ligne de tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et LuxExpo ne correspond pas entièrement aux plans intégrés dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi¹². Pour autant, et sans que ces modifications aient entraîné un dépassement significatif de l'enveloppe budgétaire allouée, aucune nouvelle loi spéciale n'avait été adoptée. **Le Gouvernement n'était donc pas lié par les plans intégrés dans l'exposé des motifs.**

⁶ Voy. dans ce sens une jurisprudence ancienne du Conseil d'État français : CE, 12 mars 1975, *Sieur Bailly*, Rec. p. 183.

⁷ Cela relève d'une méthode d'interprétation de la loi par le juge. Voy. par exemple : Cour administrative, 28 juillet 2021, n°[45299C](#) du rôle, p. 11 et Cour administrative, 9 novembre 2021, [n°45993C et n°46024C](#), p. 5.

⁸ M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, Vademecum, 2019, pp. 395 et s.

⁹ *Idem*, p. 396.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Procès-verbal de la réunion du 4 juillet 2018 de la Commission du Développement durable, point 2 (projet de loi n°7284), Session ordinaire 2017-2018, P.V. DEVDU 32, p.5

¹² Projet de loi n°6626 portant sur la construction d'une ligne de tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg, Session ordinaire 2012-2013 (Dépôt le 4.10.2013).

- L'exposé des motifs accompagnant un texte de loi est dénué de valeur normative et ne peut créer des obligations pour le Gouvernement.
- Les modalités de réalisation d'un projet d'infrastructure présentées dans le cadre de l'exposé des motifs ne lient donc pas le Gouvernement.
- Seul le dispositif d'une loi, quelle qu'elle soit, est doté d'une valeur normative. Ainsi, dans le cadre d'une loi spéciale de financement, **seul l'objet et le montant du projet d'infrastructure lient le Gouvernement.**

À seul titre de comparaison, on mentionnera, enfin, que la jurisprudence administrative et constitutionnelle française ne reconnaît aucune portée normative aux rapports annexés aux textes de loi, même lorsque la loi prononce l'approbation de ceux-ci¹³.

2. Dans quelles hypothèses une nouvelle loi spéciale de financement s'impose-t-elle ?

2.1 L'hypothèse du dépassement du seuil du montant maximal alloué de 5%

Dans le cadre du chapitre 3 du titre IV du **Règlement de la Chambre des Députés**, intitulé « Débat sur la politique financière », **le paragraphe 3 de l'article 105** relatif aux projets d'infrastructure précise :

« Un **nouveau projet de loi** doit être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet **dépasse 5% du montant autorisé**. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant. »

- Un **nouveau projet de loi spéciale** doit être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet **dépasse 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**.

¹³ Voy. CE, ass., 5 mars 1999, *Rouquette*, Lipietz, Lebon 37 ; CE, ass., 5 mars 1999, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, Lebon 40 ou Cons. Cont., 21 avril 2005, n°2005-512 DC, *Avenir de l'école*.

2.2 Une nouvelle loi spéciale du financement de l'aménagement du contournement routier de Bascharage doit-elle être adoptée ?

L'annonce du recours à **un nouveau tracé n'oblige pas le Gouvernement à soumettre un nouveau projet de loi spéciale de financement** du projet de contournement routier de Bascharage.

La seule hypothèse qui rendrait nécessaire l'adoption d'une nouvelle loi spéciale serait celle d'un **dépassement de 5% de l'enveloppe budgétaire allouée par la loi spéciale de 2018.**

Pour vérifier si l'annonce d'un nouveau tracé entre dans cette hypothèse, il serait nécessaire :

- 1- Au préalable, **d'évaluer en détail le coût global qu'engendre le nouveau tracé** qui implique la construction d'un tunnel, non prévu dans la variante n°2 ;
- 2- Ensuite, de déterminer si ce coût dépasse de 5% le montant autorisé, en d'autres termes, si le nouveau tracé engendre un coût total supérieur à **145 950 000 euros.**

Auteur : Racha El Herfi

Rellecteur : Basile Ridard (Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers et expert externe auprès de la Chambre)

Requérant : Conférence des Présidents