

Avis

au sujet de l'interprétation à donner

- **à la notion de « loi spéciale » dans le contexte de l'article 99 de la Constitution ;**
- **à l'article 59 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.**

La notion de « loi spéciale » dans le contexte de l'article 99 de la Constitution

L'article 99 de la Constitution énonce un certain nombre de règles fondamentales relatives au fonctionnement de l'Etat et aux prérogatives de la Chambre des députés. Il consacre notamment le principe du contrôle parlementaire de l'exécutif en matière financière.

Cet article trouve son origine dans la Constitution de 1868. Il a été modifié par la loi du 16 juin 1989 portant révision de l'article 99, troisième et quatrième phrases de la Constitution.

Pour saisir la portée de cette disposition constitutionnelle et pouvoir notamment interpréter la notion de « loi spéciale », il importe d'analyser quels étaient les motifs qui ont amené la Constituante à insérer les principes formulés à l'article 99 dans notre Constitution.

Bien que la Constitution de 1868 fut le résultat d'un commun accord du Gouvernement, muni des pouvoirs du Roi Grand-Duc, et de l'Assemblée constituante, les principes contenus dans l'article 99 se fondaient sur une proposition de la « Commission spéciale nommée par l'Assemblée des Etats à l'effet d'examiner préalablement le projet de loi sur la révision de la Constitution ».

Dans son rapport définitif du 2 mai 1868, la section centrale a justifié sa proposition comme suit :

« Par sa proposition, la section centrale a eu pour but d'éviter avant tout les abus résultant de la facilité avec laquelle le Gouvernement pouvait transférer d'un article du budget à l'autre les crédits alloués, et affecter ainsi les sommes votées à des travaux tout autres que ceux prévus lors de l'allocation. Elle a encore voulu 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 souvent 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. »

Dans le même ordre d'idées, Pierre Majerus remarque dans son ouvrage «L'Etat luxembourgeois» à propos du contrôle en matière financière du Gouvernement par la Chambre : « En dehors du contrôle annuel de la gestion financière courante de l'Etat (Const. art. 104) , la Constitution réserve au pouvoir législatif une série de décisions qui dépassent le cadre de l'administration normale du patrimoine public » et de se référer notamment à l'article 99 de la Loi fondamentale.

Par ailleurs, il y a lieu de noter qu'avec la révision de 1989, les termes de «loi spéciale» et d'«autorisation spéciale de la Chambre» sont employés indistinctement à l'article 99.

Il s'ensuit qu'à la base de l'article 99 de la Charte fondamentale a été le souci du législateur d'éviter que les fonds nécessaires à des projets d'infrastructure d'une certaine importance ainsi que des charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne figurent comme simples crédits au budget de l'Etat sans que la Chambre n'ait donné son accord préalable en pleine connaissance de cause quant à l'objet précis et l'envergure financière des réalisations projetées.

En d'autres termes, l'article 99 oblige l'exécutif de demander une autorisation spéciale au législateur pour tout engagement financier important de l'Etat. Cette autorisation doit préciser l'objet spécifique de l'engagement et limiter ses répercussions financières.

Dès lors, cette disposition constitutionnelle ne permet pas à l'exécutif d'employer des crédits figurant dans le budget de l'Etat pour des engagements dépassant les seuils prévus à l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat sans cette autorisation spéciale préalable.

La Cour des comptes en conclut que :

1) Une autorisation spéciale de la Chambre sous forme d'une loi est préalablement requise pour 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 dont les montants dépassent les seuils déterminés par une loi générale; en l'occurrence la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Cette loi spéciale doit partant prévoir un montant déterminé pour un objet spécifique.

2) Une autorisation spéciale de la Chambre est également requise pour toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière, toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment, tout engagement financier de l'Etat dont il s'avère que le coût dépasse les seuils déterminés par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, alors que le coût initialement prévu a été au-dessous de ces seuils. Le Gouvernement doit informer dans les meilleurs délais le législateur d'un éventuel dépassement des seuils en question. En effet, une autorisation ex post du législateur ou une autorisation intervenant alors que le gros des travaux a été effectué ou la majeure partie des

engagements a été consommée, serait contraire à l'esprit de l'article 99 de la Constitution qui suppose une autorisation spéciale ex ante de la Chambre des députés.

3) Tout dépassement du coût global prévu dans une loi spéciale adoptée en vertu de l'article 99 de la loi fondamentale doit être autorisé par la Chambre des députés sous forme d'une loi. En effet, le législateur a autorisé l'exécutif à engager des deniers publics pour un objet précis à concurrence du montant inscrit dans la loi spéciale initiale. Si ce montant se trouve dépassé, le législateur devra en toute logique donner une nouvelle autorisation pour des dépenses supplémentaires et modifier la loi spéciale en conséquence.

S'agissant de la question de savoir si cette autorisation doit revêtir la forme d'une loi spéciale au sens de l'article 99 ou peut revêtir la forme d'une loi autre que celle prévue à cet article, la Cour des comptes est d'avis qu'il faut se référer aux objectifs poursuivis par l'Assemblée constituante de 1868 qui voulait avant tout garantir que des projets d'infrastructure ayant des incidences financières significatives sur le budget de l'Etat seraient réalisés avec le consentement exprès de la Chambre sous forme d'une loi spéciale.

Dès lors, la Cour des comptes est d'avis que si les dépassements ne sont pas significatifs et que le projet ou l'objet à la base de l'engagement financier inscrit à la loi spéciale initiale ne subit pas de modifications substantielles, une loi autre que celle prévue à l'article 99 suffit comme base pour une nouvelle autorisation du législateur. Dans le cadre de cette loi, la loi spéciale initiale devra être modifiée avec l'indication du montant global des dépenses supplémentaires à effectuer tout en justifiant le dépassement en question.

Si au contraire ces dépassements sont importants et/ou que le projet ou l'objet à la base de l'engagement financier défini à la loi spéciale initiale subit des modifications substantielles, la nouvelle autorisation du législateur doit se faire par le biais d'une deuxième loi spéciale afin d'être conforme à l'esprit de l'article 99.

Il importe que le Gouvernement informe dans les meilleurs délais le législateur quant à des éventuels dépassements pour les mêmes motifs que ceux invoqués au point 2 ci-dessus.

Interprétation de l'article 59 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

Cet article règle la procédure du passer outre qui peut être déclenchée par le ministre du département ordonnateur en cas de refus réitéré de visa par le contrôleur financier.

L'ordonnancement ne peut cependant pas être effectué en cas d'insuffisance de crédit.

Pour saisir le sens de la notion «d'insuffisance de crédit», il y a lieu de se référer à l'article 16 de la même loi qui dispose dans son paragraphe 1^{er} que «les crédits budgétaires ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant voté.»

Il s'agit donc des crédits figurant aux tableaux annexés à la loi budgétaire qui ne peuvent être augmentés sur l'initiative de l'exécutif pour le paiement de dépenses hormis les cas d'exception énumérés aux articles 16 (2), 18, 66 et 67.

Concernant les dépenses effectuées par le biais d'un fonds spécial, il échet de renvoyer à l'article 76 paragraphe 3 point b) qui dispose que «peuvent être payées dans la limite des

avoirs disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes. »

A noter que le système informatique SAP pour l'exécution du budget a été configuré de la sorte qu'il n'est pas possible pour l'ordonnateur d'engager ou d'ordonnancer des crédits supplémentaires par rapport au crédit voté figurant à un article budgétaire. Dans ce cas, SAP refusera automatiquement toute saisie de données.

En cas de dépassement du coût global prévu dans une loi spéciale prise en exécution de l'article 99 de la Constitution, le contrôleur financier sera amené à présenter un refus de visa en contrôlant la conformité de la dépense en question aux lois, règlements, conventions, et décisions ministérielles afférentes, conformément à l'article 24 paragraphe 3 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Dans cette hypothèse, il reste toujours loisible au ministre du département ordonnateur de passer outre au refus de visa par arrêté motivé à condition toutefois de s'assurer - aux termes de l'article 22(2) de la loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat- de la légalité et de la régularité de ses actes et de disposer de crédits ou d'avoirs suffisants dans le budget respectivement les fonds spéciaux.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes dans sa séance du 21 mars 2001.

Le Président de la Cour des comptes

Norbert Hiltgen