



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

CS/PR

P.V. CEB 06

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 10 janvier 2022

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 septembre 2021 et des 15 et 19 novembre 2021
2. Présentation par la Cellule scientifique d'un avis juridique relatif à l'applicabilité de l'article 99 de la Constitution
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Gilles Baum (remplaçant M. Frank Colabianchi), M. François Benoy (remplaçant Mme Semiray Ahmedova), Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Laurent Scheeck, Secrétaire général de la Chambre des Députés

Mme Clémence Janssen-Bennynck, Mme Danielle Wolter, de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire
Mme Sarah Brock, de l'Administration parlementaire (Relations publiques)

Excusé : M. Guy Arendt

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

- 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 septembre 2021 et des 15 et 19 novembre 2021**

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire approuve les projets de procès-verbal des réunions du 27 septembre 2021 et des 15 et 19 novembre 2021.

2. Présentation par la Cellule scientifique d'un avis juridique relatif à l'applicabilité de l'article 99 de la Constitution

La Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend la parole pour donner tout d'abord quelques éléments contextuels. Elle explique que l'avis juridique préparé par la Cellule scientifique de la Chambre des Députés était à la base d'une demande de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire suite à une discussion que la Commission a eue au sujet du dossier SuperDrecksKëscht (ci-après « SDK ») en date du 27 septembre 2021. Un membre de la Commission avait à l'époque avancé la question de savoir si l'action SDK a bel et bien fait l'objet d'une loi spéciale autorisant son financement. Suite à cette discussion, la Commission a fait une demande auprès de la Conférence des Présidents pour solliciter un avis juridique qui répondrait aux questions suivantes :

- 1. Est-ce que, conformément à l'article 99 de la Constitution, une autorisation par une loi spéciale est requise pour un engagement contractuel s'étalant sur plusieurs années et concernant un montant total cumulé dépassant 40 millions d'euros ?*
- 2. Est-ce que l'engagement contractuel 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 » pour une durée de 10 ans et impliquant un montant total cumulé dépassant 40 millions d'euros, aurait dû faire l'objet d'une loi spéciale d'autorisation, en vertu de l'article 99 de la Constitution ?*

La Cellule scientifique a été mandatée par la Conférence des Présidents pour élaborer l'avis juridique. Alors que la Commission aurait souhaité un délai plus court pour la rédaction de l'avis, la Conférence des Présidents avait toutefois estimé qu'au vu de l'envergure des recherches, il faudrait plutôt accorder à la Cellule scientifique un délai plus long, à savoir trois mois. La Présidente attire l'attention des membres de la Commission sur la note qui leur a été envoyée au préalable de la présente réunion et indique qu'elle comporte un grand nombre de références qui démontrent l'envergure de la recherche qui a été nécessaire pour rédiger l'avis. Elle profite de l'occasion pour remercier la Cellule pour son excellent travail.

Une réunion jointe avec la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire et Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable est déjà fixée depuis un certain moment. Au vu de l'envergure du travail de recherche relatif à l'avis, la Cellule scientifique avait néanmoins proposé de venir présenter au préalable l'avis à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Il s'agit d'ailleurs de la première fois que la Cellule a rédigé un avis sur demande d'une commission parlementaire.

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés prend ensuite la parole pour remercier tout d'abord la Commission d'avoir bien voulu l'inviter à la présente réunion. Il poursuit ensuite en disant que le travail législatif devient de plus en plus complexe, technique et divers et, qu'en même temps, il devient très important pour les Députés d'être informés de façon adéquate surtout à la lumière des nombreuses fausses informations qui circulent dans les médias. Le travail de la Cellule est un travail scientifique, factuel et impartial et son but est de fournir des réponses, en se fondant sur des arguments scientifiques, à des questions politiques.

L'orateur explique que la Cellule scientifique est actuellement dotée d'une expertise juridique (deux personnes) et en sciences naturelles (deux personnes). Le but est que tout Député et toute commission aient la possibilité de solliciter la Cellule via une procédure formelle qui a été validée par la Conférence des Présidents et qui impose certains délais dépendant du type de travail de recherche demandé.

Suite aux mots introductifs du Secrétaire général, une représentante de la Cellule scientifique prend la parole pour présenter l'avis relatif à l'interprétation de l'article 99 de la Constitution dans le contexte du contrat relatif à l'exécution de l'action SDK. La Cellule scientifique a été saisie en date du 12 octobre 2021 par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en vue de répondre, à titre principal, à deux questions juridiques :

1. Une loi spéciale était-elle requise avant la signature du contrat relatif à l'exécution de l'action SDK ?
2. La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht¹ est-elle cette loi spéciale ?

Pour répondre à ces deux questions juridiques, la Cellule scientifique a dû creuser le sens de l'article 99 de la Constitution, qui est un article particulièrement complexe, datant de 1868 et révisé, pour quelques expressions, en 1989.

L'ambition du document qui a été envoyé aux Députés est qu'il puisse présenter une utilité pour les membres de cette Commission, constamment confrontés dans leurs travaux à la question de l'interprétation de l'article 99, au-delà du contexte particulier de l'affaire SDK.

L'article 99 de la Constitution se décompose comme suit² :

Art. 99 de la Constitution.

[1^{ère} phrase] Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.

[2^{ème} phrase] Aucun emprunt à charge de l'État ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre.

[3^{ème} 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^{ème} 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^{ème} phrase] Aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.

[6^{ème} phrase] Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.

[7^{ème} phrase] La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales.

¹ Doc. parlementaire n°5096

² 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'État en date du 28 février 1989, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/04/12/n7/jo>, doc. parlementaire n° 3237/02).

Dans le contexte du contrat relatif à l'exécution de l'action SDK, ce sont, en particulier, les 3ème, 4ème et 5ème phrases de l'article 99 de la Constitution qui ont intéressé la Cellule scientifique. En effet, ce sont ces dispositions qui mentionnent l'existence d'une loi spéciale et déterminent les hypothèses dans lesquelles une loi spéciale doit impérativement être votée par la Chambre des Députés avant toute opération financière envisagée par le Gouvernement.

La Cellule scientifique a produit son propre avis juridique, dont le contenu figure en première partie du document qui a été envoyé. Afin de garantir l'exactitude de ses conclusions, la Cellule scientifique a fait appel à un avocat indépendant. Son avis juridique est reproduit en seconde partie du document.

D'emblée, il convient de préciser que les deux avis dressent les mêmes conclusions principales. En particulier, les deux avis font valoir que :

- Une loi spéciale était requise avant la signature du contrat relatif à l'exécution de l'action SDK.
- La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht ne répond pas aux critères d'une loi spéciale.

Là où les deux avis divergent, c'est sur la question des conséquences juridiques pour le contrat relatif à l'exécution de l'action SDK : D'après l'avocat indépendant, il convient d'adopter une loi spéciale et de conclure un nouveau contrat relatif à l'exécution de l'action SDK. Différemment, il apparaît, selon la Cellule scientifique, possible pour la Chambre des Députés (si elle le souhaite) d'adopter *ex post* une loi spéciale en vue de sauver le contrat actuel relatif à l'exécution de l'action SDK. Il s'agit de la technique contractuelle dite « de la régularisation de l'acte nul ».

L'avis juridique rédigé par la Cellule scientifique est subdivisé en six questions. La présente présentation reprendra la formulation de ces six questions et visera à y fournir une réponse brève. Pour les détails de chacune des réponses, les membres de la Commission sont invités à se reporter au document écrit.

1. Quel est l'objectif de l'article 99 de la Constitution ?

Une autre représentante de la Cellule scientifique prend la parole et explique que l'article 99 de la Constitution est relatif aux prérogatives constitutionnelles de contrôle de la Chambre des Députés sur le Gouvernement en matière de finances publiques.

Son objectif est, au moyen du mécanisme appelé « loi spéciale », de garantir un droit de regard approfondi de la Chambre des Députés sur les opérations par lesquelles le Gouvernement engage l'argent public.

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

La définition des termes « loi spéciale » n'est absolument pas évidente. Toutefois, la lecture des avis du Conseil d'État a permis de fournir de précieuses indications pour comprendre ce qu'est une loi spéciale.

Dans un avis datant de 2015, le Conseil d'État a notamment indiqué 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 »³.

De la lecture de cet avis du Conseil d'État et de plusieurs autres avis fournissant la même définition, il ressort, selon la Cellule scientifique, 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 a priori en euros ou en unités de compte).

Cette définition des termes « loi spéciale » établie par la Cellule scientifique est identique à celle fournie par l'avocat indépendant dans son avis.

L'obligation d'adopter une loi spéciale est liée au dépassement d'un seuil de 40 millions d'euros, tel que fixé dans une loi datant du 29 mai 2009⁴.

Le seuil de 40 millions d'euros est d'application pour toutes les opérations financières engagées par l'État mentionnées aux 3^{ème} et 4^{ème} phrases de la Constitution. À titre d'exemple, la construction de la nouvelle Bibliothèque nationale, dont le coût total était supérieur à 40 millions d'euros, avait impliqué en 2013 l'adoption au préalable par la Chambre d'une loi spéciale⁵.

Par exception, aucun seuil ne doit être franchi pour justifier la nécessité d'une loi spéciale dans l'hypothèse d'une opération financière constituant une « charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice » (5^{ème} phrase). Dans le cas d'une « charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice », l'obligation d'une loi spéciale est liée à la seule condition que l'opération constitue une charge financière pour le budget de l'État sur une période dépassant le cadre annuel. Par conséquent, il convient de soulever qu'un éventail très large de dépenses est concerné par une loi spéciale. À titre d'exemple, les abonnements téléphoniques conclus par l'État, qui ne sont pas des dépenses importantes, peuvent sans doute être considérés comme une « charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice » car ils se prolongent sur plusieurs années.

Une représentante de la Cellule scientifique reprend ensuite la parole pour répondre aux questions 3 à 6.

3. Quelles sont les hypothèses visées par l'article 99 de la Constitution 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 est un exercice très difficile, car il faut déterminer quelle notion employée à l'article 99 est précisément concernée par l'opération engageant les finances publiques.

Il y a plusieurs explications à cette complexité. La principale raison est que la rédaction originelle de l'article 99 date de 1868 et que l'article 99 n'a été que modifié dans certaines de ses expressions en 1989.

³ Avis du Conseil d'État 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 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., doc. parlementaire n°6011A

⁵ Loi du 18 avril 2013 relative à la construction d'une nouvelle Bibliothèque nationale à Luxembourg-Kirchberg, doc. parlementaire n° 6516.

Certains termes employés dans l'article 99, comme « engagement financier important de l'État » ou comme « charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice » sont obscures. À la connaissance de la Cellule scientifique, aucun texte légal, aucun travail doctrinal, aucune jurisprudence et aucun avis du Conseil d'État ne fournit de définition précise de ces termes.

Néanmoins, certains indices figurent dans les travaux parlementaires de 1868 et de 1989⁶ ainsi que dans la prise de position récente du Gouvernement sur le nouvel article 99 dans le cadre de la proposition de révision constitutionnelle 7700⁷, qui permettent d'aider à décortiquer l'article 99 de la Constitution.

Grâce à ces lectures et au moyen d'un examen en détail des expressions utilisées à l'article 99, l'exigence d'une loi spéciale doit, aux yeux de la Cellule scientifique, s'imposer dans six hypothèses :

Hypothèse 1° (3ème phrase de l'article 99) :

La vente d'une propriété immobilière appartenant à l'État, dont la valeur globale est supérieure à 40 millions d'euros ;

Hypothèse 2° (4ème phrase de l'article 99) :

L'achat par l'État d'une propriété immobilière (déjà existante), dont la valeur globale est supérieure à 40 millions d'euros ;

Hypothèse 3° (4ème phrase de l'article 99) :

La construction au profit de l'État d'un projet d'infrastructure (qui n'existe pas encore), dont le coût total est supérieur à 40 millions d'euros ;

Hypothèse 4° (4ème phrase de l'article 99) :

La construction au profit de l'État d'un bâtiment (qui n'existe pas encore), dont le coût total est supérieur à 40 millions d'euros ;

Hypothèse 5° (4ème phrase de l'article 99 avec les mots « engagement financier important de l'État ») :

Une dépense, quelle que soit sa nature, faite par l'État 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°) ;

Hypothèse 6° (5ème phrase de l'article 99, avec les mots « charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ») :

Une dépense, quelle que soit sa nature, faite par l'État 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.

Dans l'article 99 de la Constitution, les termes « une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel » et les termes « une loi générale détermine les seuils à partir desquels » sont uniquement mentionnés aux 3^{ème} et 4^{ème} phrases. Partant, la question du seuil ne se pose pas pour la 5^{ème} phrase.

⁶ Doc. parlementaire n°3237

⁷ 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

La Cellule scientifique fournit, dans son document écrit, des précisions importantes sur ces six hypothèses dans lesquelles le législateur doit impérativement adopter au préalable une loi spéciale.

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

Cette question appelle, pour la Cellule scientifique et pour l'avocat indépendant, comme d'ailleurs pour la Direction des Affaires juridiques du Ministère de l'Environnement, une réponse très claire : La conclusion du contrat relatif à la SDK impliquait une autorisation par une loi spéciale.

En revenant aux hypothèses qui ont été avancées lors de la 3^{ème} question, la Cellule scientifique estime que pas un, mais en réalité deux motifs justifiaient l'adoption d'une loi spéciale pour le contrat :

- **Première raison** : Le contrat relatif à l'exécution de l'action SDK constitue un « engagement financier important de l'État » dépassant le seuil autorisé (hypothèse 5^o, 4^{ème} phrase de l'article 99).
- **Deuxième raison** : Le contrat relatif à l'exécution de l'action SDK est aussi une « charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice » (hypothèse 6^o, 5^{ème} phrase de l'article 99).

Sur la première raison : L'examen de la loi budgétaire, en particulier de la loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025⁸, permet de faire valoir que le contrat SDK, qui date de 2018 et dont la durée d'exécution est de dix ans, est incontestablement un « engagement financier important de l'État » dépassant le seuil prévu par la loi de 2009 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 de 40 millions :

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 permet d'affirmer que le contrat sous analyse ne grève pas seulement le budget de l'État sur un exercice. L'action SDK affecte, en réalité, le budget sur plusieurs exercices. Par ailleurs, la durée d'exécution du contrat est prévue pour 10 ans.

Le contrat SDK n'est pas le seul exemple d'opération financière pour laquelle l'adoption d'une loi spéciale se justifie pour ces deux raisons. Récemment, le Gouvernement a déposé

⁸ Annexe 2 « [L'évolution de] [L]a situation financière des fonds spéciaux de l'Etat » du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 : « III. Programme des dépenses, B) Déchets » du « Fonds pour la protection de l'environnement », page 358, doc. parlementaire n° 7879/00.

le projet de loi 7914⁹. Dans le projet de loi qu'il dépose, le Gouvernement explique : « *Selon l'article 99 de la Constitution, tout engagement financier important de l'État doit être autorisé par une loi spéciale et aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. En l'occurrence, l'autorisation du législateur est dès lors nécessaire dans la mesure où, premièrement, l'engagement total de l'État dépasse le montant de [...] 40.000.000 euros et, deuxièmement, la participation financière de l'État est prévue pour une durée dépassant un seul exercice.* »

Ainsi, l'impératif d'une loi spéciale s'imposait pour deux raisons : le contrat relevait de la 4^{ème} phrase de l'article 99 (engagement financier important), et de la 5^{ème} phrase de l'article 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice). *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'État pour plus d'un exercice.

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 ?

Ces deux questions appellent à nouveau, pour la Cellule scientifique, comme pour l'avocat indépendant des réponses très claires :

- 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.
- La loi budgétaire, en particulier, la loi relative à la programmation financière pluriannuelle ne peut pas non plus être considérée comme loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution.

Pour rappel, une loi spéciale doit, en particulier en matière de dépenses, remplir deux exigences : 1° avoir un objet exclusif, autrement dit un objet unique ; 2° indiquer un montant.

Or, on constate que la loi de 2005 ne comporte aucun nombre exprimé en euros ou en unités de comptes. Il manque donc la seconde exigence d'une loi spéciale à la loi de 2005. À partir de là, la loi de 2005 n'est donc pas une loi spéciale.

Certes, la loi du 25 mars 2005 contient le principe général de l'engagement financier. Le Gouvernement qualifie la loi de 2005 dans son projet de dépôt de « *loi de financement spéciale telle qu'elle est exigée par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 [...]* ». Certes, le Conseil d'État n'a émis aucune opposition formelle quant à la loi de 2005. Ces éléments ne suffisent pas pour autant à faire de la loi de 2005 une loi spéciale. En particulier, il ne suffit pas qu'une loi soit désignée comme « loi de financement spéciale » et qu'elle soit avisée positivement par le Conseil d'État pour qu'elle devienne effectivement une loi spéciale, lorsqu'elle n'en a, en réalité, pas les caractéristiques.

⁹ Projet de loi autorisant l'État à participer au financement de la mission de service public en matière de télévision, radio et activités digitales confiée à CLT-UFA et RTL Group pour les exercices 2024 à 2030 inclus, doc. parlementaire n° 7914

Telle qu'adoptée, la loi de 2005, qui n'est donc pas, selon la Cellule scientifique et l'avocat indépendant, une loi spéciale, implique que la Chambre des Députés a autorisé les frais liés à la SDK peu importe le montant.

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

Certes, la loi relative à la programmation financière pluriannuelle comporte des montants pour l'action SDK ; la deuxième exigence d'une loi spéciale (l'existence de montant) étant donc remplie. Toutefois, pour la loi relative à la programmation financière pluriannuelle, c'est la première exigence d'une loi spéciale qui fait défaut : la loi relative à la programmation financière pluriannuelle n'a nullement un objet unique.

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

Comme l'avocat indépendant, la Cellule scientifique estime que le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht est, en droit, nul. Alors que la signature du contrat aurait dû être précédée par une autorisation *ex ante* de la Chambre sous la forme d'une loi spéciale, le contrat a été signé en l'absence de loi spéciale.

En l'espèce, en droit, la nullité affectant le contrat est appelée « nullité absolue », car elle porte atteinte aux intérêts collectifs. Elle est d' « ordre public », dans la mesure où une règle imposée par la Constitution (l'adoption impérative d'une loi spéciale), destinée à protéger le patrimoine de l'État, a été méconnue.

Ceci étant dit, la question qui se pose est alors de savoir si on peut, en droit, couvrir cette nullité qui affecte le contrat SDK.

L'avocat indépendant répond par la négative à cette interrogation : il explique que la nullité affectant le contrat – parce qu'elle est une nullité absolue – ne peut pas être couverte. Il indique qu'il faut refaire un nouveau contrat, après qu'une loi spéciale ait été adoptée. Il part du principe que les nullités absolues affectant un contrat ne peuvent pas être couvertes.

La Cellule scientifique a une réponse différente à la question de savoir si la nullité affectant le contrat relatif à l'exécution de l'action SDK peut être couverte. À la différence de l'avocat indépendant, la Cellule scientifique estime que la nullité pourrait, à priori, en droit, être couverte en mobilisant la technique contractuelle de la régularisation de l'acte nul. Pour fournir sa réponse à la question 6, la Cellule scientifique a consulté un professeur, spécialiste de droit des contrats de l'Université du Luxembourg.

La technique contractuelle de la régularisation de l'acte nul est très pertinente dans le contexte du contrat relatif à l'exécution de l'action SDK : il s'agit de faire *a posteriori* ce qui aurait dû être fait au moment où le contrat a été signé.

Il convient de préciser que la régularisation de l'acte nul est le fruit de la pratique et qu'elle est admise avec prudence par les tribunaux.

La technique contractuelle de la régularisation de l'acte nul est compatible avec le caractère absolu de la nullité qui entache le contrat SDK.

Schématiquement, il existe donc, en droit, une technique juridique en droit des contrats, appelée « régularisation de l'acte nul », consistant à faire *a posteriori* ce qui aurait dû être fait au moment où le contrat a été signé. Cette technique juridique est à distinguer de la « confirmation de l'acte nul », qui est la renonciation à invoquer la nullité. Le fait que la confirmation de l'acte nul ne soit pas possible en l'espèce - en raison du caractère absolu de la nullité qui entache le contrat SDK -, n'exclut pas que la régularisation le soit.

Pour le cas concret relatif au contrat SDK, il pourrait donc être envisagé d'adopter, *a posteriori*, une loi spéciale en vue de valider rétroactivement le contrat relatif à l'exécution de l'action SDK, qui est affecté d'une nullité absolue.

En examinant *a posteriori* le projet de loi spéciale qui pourrait être soumis par le Gouvernement, la Chambre des Députés recouvrerait son droit de regard approfondi sur l'opération relative à la SDK. 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 SDK. Si la Chambre des Députés acceptait d'adopter la loi spéciale, même tardivement, cela montrerait que, par ce vote de la loi spéciale, le contrat ne méconnaissait effectivement pas les raisons profondes pour lesquelles l'autorisation était nécessaire.

L'adoption *ex post* de la loi spéciale aurait pour conséquence que le contrat SDK, corrigé par la régularisation, serait tenu pour valable dès l'origine. La technique de la régularisation permet donc de valider rétroactivement un contrat affecté de nullité.

Il apparaît que dans la pratique récente, la technique juridique de la régularisation de l'acte nul a, d'ores et déjà, été mobilisée par la Chambre des Députés dans un contexte similaire : 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 Luxembourg¹⁰. Avant la signature dudit contrat, qui datait de 2009, aucune loi spéciale – bien qu'elle fût, pourtant, nécessaire – n'avait été votée par la Chambre des Députés. Postérieurement à la signature du contrat, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche avait sollicité en 2014, cinq ans après la signature du contrat, auprès de la Chambre des Députés l'adoption d'une loi spéciale et l'avait obtenue.

*

Suite à la présentation de l'avis juridique, la Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, Madame Diane Adehm (CSV), pose la question de savoir quelle est la raison qui a amené la Cellule scientifique à solliciter d'une part, un deuxième avis d'un avocat indépendant et, d'autre part, un avis du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

À la question de Madame Adehm, la représentante de la Cellule scientifique répond que la Cellule était consciente que le dossier SDK relevait d'un intérêt particulier pour les Députés. La Cellule voulait ainsi garantir que ses conclusions juridiques seraient scientifiquement fortes. La Cellule a estimé que deux avis juridiques avaient plus de poids qu'un seul. En ce qui concerne l'avis du ministère, la représentante explique qu'il s'agit d'une bonne démarche entre services de pouvoir partager leurs avis. Elle profite de l'occasion pour demander si la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'accord pour que la Cellule scientifique partage également son avis avec ledit ministère.

Monsieur le Député Gilles Roth (CSV) prend la parole pour remercier tout d'abord la Cellule scientifique pour son travail de recherche. L'orateur précise qu'il partage largement les

¹⁰ Projet de loi portant financement du Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedual Law, doc. parlementaire n° 6679

conclusions qui y sont dressées qui, par ailleurs, confirment une suspicion du CSV selon laquelle une loi spéciale de financement aurait dû être votée avant la conclusion du contrat SDK. Il cite, à titre d'exemple le projet de loi relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication (RENITA)¹¹ où le Conseil d'État avait également relevé dans son avis, sous peine d'opposition formelle, qu'il était nécessaire de voter une loi spéciale qui autoriserait le financement de cet engagement qui s'étalait sur plusieurs années et qui s'élevait à un montant total cumulé supérieur à 40 millions d'euros. Il constate également que le Gouvernement a souvent recours à des lois spéciales de financement pour tous les projets liés au logement.

L'orateur comprend que le contrat SDK doit faire l'objet d'une loi spéciale. Étant donné qu'une telle loi fait actuellement défaut, le contrat est, selon l'avis juridique, nul. Partant, la question se pose de savoir si le contrat est régularisable ou pas. Si le contrat n'était pas régularisable, les montants d'ores et déjà versés par le ministère au titre de l'action SDK, auraient été payés en toute illégalité, avec toutes les conséquences pénales que cela impliquerait. Personnellement, l'orateur estime toutefois que le contrat peut être régularisé. Tout en citant le principe d'Estoppel¹², Monsieur Roth est d'avis qu'il est difficile pour le ministère de se retirer du contrat actuel. Le parti politique CSV est néanmoins d'avis que le Gouvernement devra en tout état de cause déposer une loi spéciale à la Chambre des Députés. Dans ce contexte, le ministère devra en outre clarifier toutes les autres questions connexes qui se posent autour de l'affaire SDK.

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) intervient ensuite pour remercier à son tour la Cellule scientifique pour son avis. Il indique partager les conclusions qu'y sont dressées. Selon lui, l'avis du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable est très précaire et le ministère était bien placé pour savoir que la loi de 2005 n'était en réalité pas une loi spéciale.

L'orateur constate qu'entre les années 2018 et 2021, le ministère a versé au total 38,7 millions d'euros au bénéfice de l'action SDK. Ces montants sont aujourd'hui irrécupérables, puisqu'il est difficilement concevable d'en exiger un remboursement. Monsieur Clement s'interroge ainsi sur la responsabilité civile ou pénale qui serait à engager auprès des personnes qui ont conclu le contrat avec l'entreprise en charge d'exécuter l'action SDK. Il incombe, en effet, de souligner que le contrat relatif à la SDK a été signé sans que le ministère en ait eu le pouvoir. Le contrat SDK ne comporte pas de clause suspensive qui prévoit une autorisation de la part du législateur. Partant, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire devrait mener des réflexions autour de la question relative à la nécessité d'engager la responsabilité de l'État. Il est, par ailleurs, important que le ministère ait connaissance de l'avis afin que l'ordonnateur en charge du déboursement de ces montants soit au courant de l'illégalité entachant le contrat. Par ailleurs, il propose que la Commission mène également une discussion sur l'éventualité de recourir à l'article 23 du Code de procédure pénale¹³.

Madame la Députée Djuna Bernard (déi gréng) prend ensuite la parole et remercie la Cellule scientifique pour son avis. L'oratrice constate qu'à l'époque, la loi de 2005 était justement

¹¹ Doc. parlementaire n° 7248

¹² « Selon le principe d'Estoppel une partie ne peut se prévaloir d'une position contraire à celle qu'elle a prise antérieurement lorsque ce changement se produit au détriment d'un tiers. » (source : <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/principe-d-estoppel.php>)

¹³ Il est plus particulièrement renvoyé à l'article 23, paragraphe 2 du Code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. »

censée résoudre un problème qui se posait autour de la conformité par rapport à l'article 99 de la Constitution. Le projet de loi était passé sans soucis particulier par la procédure législative. Le Conseil d'État a avisé le projet de loi sans émettre une opposition formelle et la Chambre des Députés l'a voté en l'état. Partant, elle estime que l'avis juridique édicte un changement de paradigme et aimerait connaître les raisons qui ont amené la Cellule à proposer une telle interprétation de l'article 99 de la Constitution.

Madame Bernard comprend que du moment où un engagement dépasse le cadre annuel mais reste en dessous d'un montant de 40 millions d'euros, ce dernier devra faire l'objet d'une loi spéciale. Elle attire l'attention sur le fait qu'une telle interprétation de l'article 99 aura des répercussions importantes sur le fonctionnement de l'État.

Pour illustrer les derniers propos de Madame Bernard, la représentante de la Cellule scientifique cite la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution¹⁴ et plus particulièrement de l'article 99 : « *Se pose la question de la portée exacte de cet article. 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'État pour plus d'un exercice, nécessitant dans chaque cas une loi spéciale préalable ? Une telle approche ne serait que difficilement gérable en pratique et pourrait sérieusement impacter le fonctionnement normal des services de l'État.* »

Madame Bernard poursuit son intervention en citant le projet de loi relatif au financement de l'exploitation des services publics d'autobus¹⁵, qui, à ses yeux, relève d'une situation comparable que celle du contrat SDK. Enfin, elle plaide pour que la Chambre des Députés envoie l'avis à Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable afin que le ministère puisse l'étudier et légiférer en conséquence.

En référence au projet de loi cité par Madame Bernard, Madame Adehm souligne que le sujet n'est pas comparable à l'affaire SDK, car le projet de loi n'a pas régularisé de façon *ex post* une situation qui était contraire à l'article 99 de la Constitution.¹⁶ Les contrats qui ont été conclus pour l'exploitation des services réguliers de transports publics par route comportaient d'ailleurs une clause suspensive.

¹⁴ Doc. parlementaire n° 7700/02

¹⁵ Doc. parlementaire n° 7851

¹⁶ Voir « II. Objet du projet de loi », doc. parlementaire 7851/06: « Le projet de loi se compose de trois articles et a comme objet d'autoriser le financement de l'exploitation des services réguliers de transports publics par route pour un montant ne pouvant dépasser le montant de 1.262.145.059 d'euros hors TVA jusqu'au 15 juillet 2032. Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points et sera adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation. Cette loi de financement est requise en vertu de l'article 99 de la Constitution, étant donné que l'engagement financier susmentionné dépasse très largement le seuil de 40.000.000 d'euros déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Le texte, déposé le 1er juillet 2021, tablait encore sur une entrée en vigueur des nouveaux contrats d'exploitation au 1er janvier 2021 et sur la date butoir du 31 décembre 2029. Or, ces deux dates ont dû être reportées. D'un côté, la nécessité d'une loi spéciale n'avait été soulevée qu'au printemps 2021 et la procédure législative n'a donc été lancée que très tardivement et, de l'autre côté, les décisions d'attribution de plusieurs lots de ce marché ont fait l'objet d'une ordonnance de sursis à exécution et d'une procédure judiciaire au fond devant le Tribunal administratif est toujours en cours. Au vu de la situation, il a été convenu avec toutes les entreprises de prolonger les contrats actuels jusqu'au 15 juillet 2022 inclus, date qui a par ailleurs l'avantage de couvrir encore l'exploitation des courses scolaires de l'année scolaire en cours, sous la régie du contrat actuel. Sur les 32 lots attribués, la signature et l'entrée en vigueur opérationnelle sont donc désormais prévues au 16 juillet 2022 pour 22 lots non visés par la procédure judiciaire susmentionnée et la signature des 10 contrats restants est reportée à la fin des procédures judiciaires pendantes, en espérant que celle-ci interviendra avant le 15 juillet 2024. La durée des contrats variant entre 5 et 8 ans, la nouvelle date butoir a par conséquent été fixée au 15 juillet 2032.

Monsieur le Député Fernand Kartheiser (ADR) aimerait savoir s'il est possible de régulariser le contrat SDK tout en restant conforme à la législation relative aux marchés publics. En effet, étant donné qu'une régularisation impliquerait que la même entreprise continuerait à être en charge de l'exécution de ces services, on risquerait éventuellement d'exclure indûment d'autres acteurs intéressés.

Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo (LSAP) prend la parole et se dit étonné que les conclusions dressées dans l'avis juridique de la Cellule scientifique soient aussi divergentes des arguments avancés par le ministère dans sa note.

Aux questions posées par les Députés, la représentante de la Cellule scientifique répond ce qui suit :

- En ce qui concerne la responsabilité civile et pénale des contractants, la Cellule scientifique ne pourra se prononcer sur la question, car n'ayant pas été saisi de ces questions par la Commission, elle n'a pas réalisé des recherches allant dans ce sens.
- Elle explique qu'il n'y a pas eu de changement de paradigme dans l'interprétation de l'article 99. Selon la Cellule scientifique, l'article 99 de la Constitution a été méconnu en 2005 et les acteurs impliqués dans l'élaboration de ladite loi n'étaient *a priori* pas conscients de cette violation.
- N'ayant pas été saisi de cette question par la Commission, la Cellule scientifique ne s'est pas intéressée à la procédure relative aux marchés publics dans le cadre de l'élaboration de son avis. Elle ne peut donc fournir aucune réponse définitive à cet égard. La régularisation préconisée dans l'avis de la Cellule scientifique vise à remédier à la seule méconnaissance de l'article 99. Si les règles édictées par la législation sur les marchés publics ont été respectées, alors il est en principe acceptable de régulariser le contrat. Si la procédure relative aux marchés publics n'a pas été respectée, la réponse pourrait éventuellement être réexaminée.

Monsieur Gilles Roth intervient à nouveau pour expliquer que l'approche du Gouvernement relative à l'application de l'article 99 a changé à la suite du sauvetage par l'État luxembourgeois d'une banque luxembourgeoise en 2008 lors de la crise financière. Dans ce contexte, la question s'est posée de savoir s'il était possible d'emprunter un montant de 2 milliards d'euros par simple autorisation du Conseil de Gouvernement. Étant donné que le sauvetage devait se faire de façon imminente, il était impossible d'attendre le vote d'une loi d'autorisation par la Chambre des Députés. Une loi a donc dû être votée de façon *ex post* pour régulariser la situation¹⁷. Depuis, le Conseil d'État est devenu plus strict dans son interprétation de l'article 99 et dans l'exigence de faire voter une loi spéciale au préalable.

Une régularisation par le vote d'une loi spéciale ne veut pas dire que la Chambre des Députés soit *ad eternum* d'accord avec la totalité du dossier SDK. Le vote d'une loi spéciale veut uniquement dire que le Gouvernement est autorisé à engager le montant que la Chambre lui a accordé. Pour cette raison, il est important aux yeux de l'orateur de clarifier les questions connexes qui se posent autour de ce dossier, dont notamment celles liées à la passation des marchés publics et à la spécificité de l'appel d'offre. Il précise ne pas vouloir insinuer que le ministère aurait eu l'intention de méconnaître l'article 99 de la Constitution ; il faut néanmoins que le montant engagé par le ministère soit accordé par la Chambre des Députés par le biais du vote d'une loi spéciale. Enfin, l'orateur est d'accord avec les propos

¹⁷ Loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg (dossier parlementaire n° 5842 (voir plus particulièrement l'amendement gouvernemental du 7/10/2008 – doc. parlementaire 5842/07)

de Monsieur Clement relatifs à l'article 23 du Code de procédure pénale mais s'interroge sur les modalités et les conséquences pratiques d'une telle action.

En réaction aux propos avancés par Monsieur Roth, Madame Djuna Bernard indique qu'une réunion jointe avec la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire et Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable est prévue pour le 17 janvier 2022. Elle réitère qu'il serait important que la Chambre des Députés envoie l'avis de la Cellule scientifique au ministère avant cette réunion, afin que tout le monde puisse participer à la discussion en connaissance de cause.

L'oratrice répète ensuite que les interprétations de l'article 99 avancées dans le cadre du dossier SDK sont susceptibles de s'appliquer à un grand nombre d'engagements contractuels conclus par l'État et de remettre en cause d'autres bases légales. Partant, elle aimerait savoir si la Cellule scientifique a un aperçu des autres dossiers qui pourraient être affectés par cette problématique.

La Présidente de la Commission explique que la demande de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire concernait uniquement le dossier SDK. Partant, la Cellule n'a pas fait de recherches relatives à des dossiers d'autres ministères qui pourraient présenter des problèmes similaires. Néanmoins, à la lumière de l'interprétation à donner à l'article 99, et plus particulièrement à la phrase 5 (« Aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice (...) »), il est clair que beaucoup de dépenses sont visées par cette disposition. Partant, elle constate que l'avis de la Cellule scientifique a des conséquences qui vont bien au-delà du dossier SDK.

Monsieur Fernand Kartheiser propose que lors de la réunion du 17 janvier certaines questions soient clarifiées. La première concerne la suspension du contrat. Étant donné que la situation, telle qu'elle se présente, est illégale, Madame la Ministre devra fournir une solution visant à la remédier. Outre la question de savoir si une régularisation sera envisagée, il faudra également passer en revue toutes les problématiques connexes liées à la SDK, comme celle liée au marché public. Monsieur Kartheiser précise ne pas encore souhaiter se prononcer sur la question de savoir s'il sera nécessaire d'invoquer l'article 23 du Code de procédure pénale.

Monsieur Sven Clement indique qu'il ne pense pas que, dorénavant, tout contrat, qui sera conclu par l'État pour des prestations récurrentes, devra au préalable faire l'objet d'une loi spéciale. En effet, si les contrats prévoient une clause permettant de résilier l'engagement d'année en année, alors il serait en principe suffisant de respecter les montants qui ont été accordés dans la loi budgétaire.

Aux derniers propos de Monsieur Clement, la représentante de la Cellule scientifique précise qu'il n'est évidemment pas souhaitable que la Chambre des Députés intervienne à chaque fois par le biais d'un vote d'une loi spéciale pour toute dépense pluriannuelle. La Cellule scientifique s'est penchée sur les raisons derrière la 5^{ème} phrase de l'article 99 de la Constitution. Il s'agit d'une phrase qui date de 1868. Les lois spéciales qui ont été adoptées à la suite de l'intégration de cette phrase dans cet article 99 concernent bel et bien des dépenses grevant le budget sur plusieurs années. Maintenant, la question se pose si une telle phrase est encore adaptée aux réalités d'aujourd'hui. Le terme « loi spéciale » est employé aux 4^{ème} et 5^{ème} phrases de l'article 99 : dans ces deux phrases, l'expression « loi spéciale » ne peut avoir un sens différent. Une loi spéciale doit présenter les mêmes caractéristiques, à savoir un objet exclusif et un montant.

Monsieur Clement intervient pour préciser qu'il n'était pas de son intention de remettre en cause l'interprétation des termes « loi spéciale » mais plutôt les termes « charge grevant le budget pour plus d'un exercice ». Simplement, à ses yeux, certains contrats qui s'étalent sur

plusieurs exercices ne sont pas nécessairement tous à considérer comme des « charges grevant le budget pour plus d'un exercice ».

Madame la Députée Martine Hansen (CSV) intervient et se dit étonnée du traitement hautement confidentiel qui a été exigé pour l'avis qui vient d'être discuté. À ses yeux, de tels avis devraient en principe être rendus publics.

À la question de Madame Hansen, le Secrétaire général de la Chambre des Députés répond que, pour tout avis de la Cellule scientifique, la Conférence des Présidents avait convenu deux règles précises :

- Tout Député a le droit de prendre connaissance des avis émis par la Cellule scientifique. La Conférence des Présidents n'a toutefois pas spécifié à quel moment les Députés devraient avoir la possibilité de consulter ces avis.
- Toute publication externe des avis de la Cellule scientifique doit faire l'objet d'une autorisation de la part de la Conférence des Présidents. Si la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire souhaite que le présent avis soit transmis sous une forme ou sous une autre, alors il propose qu'il aborde ce sujet lors de la Conférence des Présidents qui se réunira à ce jour.

Le Secrétaire général explique qu'en fonction des expériences, les règles relatives aux avis de la Cellule scientifique seront affinées.

La Présidente de la Commission, Madame Diane Adehm, précise que l'avis relève actuellement de la propriété de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et que, de ce fait, il relève des compétences de la Commission d'émettre une recommandation à la Conférence des Présidents sur les suites à réserver pour cet avis. Au vu des discussions en commission parlementaire, la Présidente comprend que la Commission serait en principe d'accord que l'avis soit au moins transmis à la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, étant donné la réunion jointe planifiée pour le 17 janvier. Dans ce contexte, la Présidente annonce que la Cellule scientifique sera également présente lors de cette réunion.

Monsieur Clement estime qu'il faut clarifier lors de la réunion de la Conférence des Présidents la question relative aux droits d'auteur des avis de la Cellule scientifique. Monsieur Clement est d'avis que si une entité publique réalise un travail de recherche, alors celui-ci devrait en principe relever du domaine public. Rien n'empêche que des avis qui ont des envergures plus complexes soient, au départ, traités de façon confidentielle.

Le Secrétaire général explique que, conformément aux lignes directrices de la Cellule scientifique, les travaux de recherche de la Cellule ont vocation à être publiés sur le site internet de la Chambre des Députés. Ceci-dit, toute publication doit être, au préalable, avisée favorablement par la Conférence des Présidents.

En sus des propos avancés avant, Madame Adehm propose également que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande à la Conférence des Présidents de transmettre l'avis à Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et, au vu des répercussions plus larges de cet avis, à l'ensemble des autres membres du Gouvernement. La Conférence des Présidents devra également se prononcer sur la confidentialité à accorder à la note et sur ses modalités d'envoi. Madame Adehm explique que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire devra également à un moment donné se prononcer sur la nécessité de recourir à l'article 23 du Code de procédure pénale. Enfin, l'oratrice pose la question de savoir si les Députés pourront communiquer sur le contenu de l'avis, sans néanmoins le divulguer à la presse.

La représentante de la Cellule scientifique précise que la Cellule n'a pas obtenu d'autorisation du ministère pour une publication externe de son avis. L'avis de l'avocat indépendant relève de la propriété de la Chambre des Députés.

La Présidente de la Commission demande au Secrétaire général de bien vouloir clarifier la question avec le ministère relatif à la publication externe de son avis.

Au vu de ce qui précède, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé ce qui suit :

- La Commission recommande à la Conférence des Présidents de transmettre l'avis de la Cellule scientifique au moins à la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire.
- La Commission recommande à la Conférence des présidents de transmettre l'avis de la Cellule scientifique à Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable ainsi qu'à tous les autres membres du Gouvernement.
- La Commission demande à la Conférence des Présidents de bien vouloir prendre une décision relative à la confidentialité à accorder à l'avis de la Cellule scientifique et aux modalités d'envoi.
- La Commission se prononcera sur l'article 23 du Code de procédure pénale à la suite des discussions qui auront lieu avec Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.
- Les Députés peuvent communiquer sur le contenu de l'avis de la Cellule scientifique, sans toutefois le divulguer à la presse.

3. Divers

La Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire informe que les annonces relatives aux appels d'offre des réviseurs d'entreprises pour le contrôle des comptes du Médiateur, de la Cour des comptes et du Centre pour l'égalité de traitement, seront prochainement publiées dans la presse écrite, le site internet de la Chambre des Députés et le site internet de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises.

Luxembourg, le 13 janvier 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact