

Projet de règlement grand-ducal

instituant la tarification pour prestations de main d'œuvre, pour la mise à disposition de personnel et pour la fourniture de matériaux par les services de l'Administration des ponts et chaussées

Avis du Conseil d'État

(7 novembre 2017)

Par dépêche du 9 mars 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet, d'après l'exposé des motifs, « d'instituer une liste des prix de tarification pour prestations de main d'œuvre, pour la mise à disposition de personnel et pour la fourniture de matériaux par les services de l'Administration des ponts et chaussées ».

D'après son préambule, le règlement grand-ducal en projet est censé tirer sa base légale, d'une part, de la loi modifiée du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées et, d'autre part, de l'article 42, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Le Conseil d'État note que les auteurs n'indiquent pas quelle disposition précise de la loi précitée du 3 août 2010 doit servir de base légale.

L'article 1^{er}, alinéa 7, de la loi précitée du 3 août 2010 énumère, de manière limitative, les services que l'Administration des ponts et chaussées est autorisée à prêter contre rémunération¹. Il est à noter que cette disposition ne vise ni les prestations de main-d'œuvre, ni la mise à disposition de personnel, ni la fourniture de matériaux figurant sur la liste annexée au règlement en projet. En énonçant de manière limitative les prestations soumises à tarification, le législateur n'a pas, selon le Conseil d'État, entendu conférer au Grand-Duc le pouvoir d'arrêter par la voie réglementaire la « liste des prix » faisant l'objet du règlement en projet.

¹ Loi modifiée du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées, article 1^{er}, alinéa 7 : « Le laboratoire, la division des géomètres et de la photogrammétrie, ainsi que le service géologique de l'État sont autorisés à accomplir leurs prestations pour le compte de communautés ou de particuliers, contre le paiement de taxes à approuver par le ministre compétent et dont le produit apparaîtra au budget des recettes. »

Il est vrai que l'article 36 de la Constitution confère au Grand-Duc un pouvoir général d'exécution des lois, au moyen de règlements ou d'arrêtés² ; or, d'après la jurisprudence³, « [l]e pouvoir réglementaire a la mission de tout faire ce qui est indispensable pour l'exécution de la loi, mais il est impuissant de compléter celle-ci, de la restreindre, de la modifier ou de la rectifier. Il appartient au pouvoir exécutif de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais le pouvoir exécutif ne peut étendre ni restreindre la portée de la loi (cf. Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, page 156) ».

Il résulte des considérations qui précèdent que le règlement grand-ducal en projet dépasse le cadre de la loi précitée du 3 août 2010 en étendant la portée de celle-ci. Cette loi ne peut dès lors pas servir de base légale.

La deuxième base légale mise en avant par les auteurs, à savoir l'article 42, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 8 juin 1999⁴, doit également être écartée. Cette disposition, qui traite des conditions et modalités de tarification et de perception de recettes non fiscales au profit de l'État, ne peut en effet servir comme base pour établir le principe d'une nouvelle recette.

Étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous revue est dépourvu de base légale, il risque de subir la sanction d'inapplicabilité découlant de l'article 95 de la Constitution.

Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'État se dispense d'examiner le texte en projet quant au fond et n'entend émettre que des observations d'ordre légistique.

Observations d'ordre légistique

Préambule

La référence aux autres actes peut être limitée à la mention de leur seul intitulé. Pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est toutefois indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale en employant la formule « Vu l'article (les articles)... de la loi... ». Si l'énumération des articles risque de devenir trop longue, une solution intermédiaire consiste à ajouter à la suite de l'intitulé de l'acte visé les termes « , et notamment son (ses) article(s)... », en indiquant le ou les principaux articles en cause. Il est en outre d'usage d'indiquer seulement les articles de l'acte référé et non pas leur division. Partant, il y a lieu d'écrire au premier visa, « Vu l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des ponts et chaussées ; » et au deuxième, « Vu la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et notamment son article 42 ; ».

² Constitution, article 36 : « Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois ».

³ Tribunal administratif, jugement du 8 février 2012, n° 28232 du rôle.

⁴ Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, article 42, paragraphe 1^{er} : « Les conditions et les modalités de tarification et de perception des recettes non fiscales sont arrêtées par décision conjointe du ministre compétent et du ministre ayant le budget dans ses attributions. »

Intitulé

À l'intitulé, tout comme à l'article 1^{er} ci-dessous, il convient d'écrire le mot composé « main-d'œuvre » avec un trait d'union.

Article 1^{er}

L'article est numéroté, mis en caractères gras et suivi d'un point, afin d'écrire « **Art. 1^{er}.** ».

Article 3

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 7 novembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes