

Projet de loi

**portant modification de la loi du 21 mars 2005 autorisant
l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M**

Avis du Conseil d'État

(12 juin 2018)

Par dépêche du 19 janvier 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Défense.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'un texte coordonné de la loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M que le projet émarginé tend à modifier.

Considérations générales

Le Conseil d'État regrette que, dans le texte coordonné ajouté au dossier lui soumis, les modifications proposées soient directement intégrées dans le texte de loi qu'il s'agit de modifier, sans que celles-ci se distinguent typographiquement des dispositions actuellement en vigueur. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ».¹

Le projet de loi sous rubrique entreprend de modifier la loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M².

Cette dernière loi, dont le dispositif comporte trois articles, autorise le Gouvernement à acquérir, par l'intermédiaire de la Belgique, un avion de transport militaire A400M répondant aux conditions de la fiche européenne de caractéristique militaire. Les dépenses occasionnées par ladite loi ne peuvent pas dépasser le montant de 120 000 000 euros à prix constants aux conditions économiques de juin 2001, sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro. Le montant de 120 000 000 euros ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes, les droits de douane et les charges similaires liés à l'acquisition de l'avion de transport militaire A400M. Les dépenses occasionnées par l'acquisition de l'avion de transport militaire A400M,

¹ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

² Mém. A n°39 du 5 avril 2005, p. 682.

telles qu'elles résultent de la loi précitée du 21 mars 2005, sont liquidées à charge du fonds d'équipement militaire créé par l'article 2 de la loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire.

D'après l'exposé des motifs, l'investissement dans l'acquisition d'un avion de transport militaire s'inscrivait dans le cadre de la politique militaire et de la politique humanitaire du Luxembourg, afin de participer de manière crédible aux efforts internationaux de gestion de crises. L'objectif consistait, toujours d'après l'exposé des motifs, à fournir une contribution nationale crédible en ce qui concerne les capacités militaires, notamment au regard de l'importance que revêtait le transport aérien stratégique aussi bien à l'échelon de l'Union européenne que de l'OTAN et à la lumière des lacunes capacitaires identifiées dans ce domaine.

L'acquisition de l'avion de transport militaire A400M pour le compte du Luxembourg est réalisée par l'intermédiaire de la Belgique qui a elle-même procédé à l'acquisition de sept avions identiques pour ses propres besoins. L'exploitation de l'avion A400M proprement dite, de même que la mise en œuvre du programme, le soutien logistique, la formation conjointe des équipages, les éventuelles modifications ultérieures à apporter à la configuration de l'avion et des équipements de support de la capacité de l'avion A400M, se feront en commun avec la Belgique et l'éventuel futur pool européen ainsi qu'en coopération étroite avec le centre de coordination européen pour le transport aérien stratégique à Eindhoven.³

À l'époque de l'adoption de la loi précitée du 21 mars 2005, il n'existait, d'après les auteurs, « pas encore des prévisions précises quant aux principes et modalités de l'exploitation commune »⁴, et « il aurait été impossible d'estimer à ce moment les frais d'exploitation, de fonctionnement et de soutien en service de l'avion, dont les coûts ne seraient encourus qu'une dizaine d'années plus tard »⁵. Cependant, d'après les auteurs, « à l'approche de la date de livraison, actuellement prévue pour l'année 2020, les éléments ayant trait à l'exploitation, au fonctionnement et au soutien en service des avions A400M, se concrétisent »⁶. Cette « concrétisation », qui demeure floue puisque les auteurs manquent d'avancer la moindre précision concrète, semble toutefois leur permettre d'estimer à présent les dépenses sur lesquelles porte la loi en projet, à savoir : « les dépenses afférentes à l'exploitation, au fonctionnement et au soutien en service sur une durée de trente-cinq années, conformément au plan de paiement et au tableau exposé sous le point IV « Fiche financière » ». Dans le cadre de la fiche financière, les auteurs, en ce qui concerne l'impact budgétaire prévisible à long terme, prennent la précaution d'apporter la précision suivante : « La dépense s'étendra au moins sur la durée de vie de l'avion A400M, qui est aux alentours de 35 ans pour un avion militaire de ce type. Vu la complexité propre au matériel aéronautique, il va de soi que cette dépense annuelle d'entretien et de maintenance va fluctuer durant le cycle de vie de l'avion. Une projection des coûts sur 35 ans n'est à ce stade pas réalisable. Avec des frais annuels prévisibles estimés à 12 millions euros, il en résulte un total d'environ 420 millions euros sur la durée de vie estimée de l'avion. »⁷

³ Doc. parl. n° 5394/00, p. 7.

⁴ Doc. parl. n° 7239/00, p. 2.

⁵ Doc. parl. n° 7239/00, p. 2.

⁶ Doc. parl. n° 7239/00, p. 2.

⁷ Doc. parl. n° 7239/00, p. 6.

Le montant de 420 000 000 euros, affecté des aléas décrits dans la fiche financière, est finalement inscrit au nouvel alinéa 2 de l'article 2 de la loi précitée du 21 mars 2005 comme limite supérieure à ne pas dépasser pour les dépenses occasionnées par l'exploitation, le fonctionnement et le soutien en service de l'avion de transport militaire A400M sur une durée estimée de trente-cinq ans. Ledit montant s'entend à prix constants aux conditions économiques d'octobre 2017 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

Il est à noter que ledit montant « ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes et les droits de douane ». Le Conseil d'État ignore si la problématique liée à la taxe sur la valeur ajoutée en relation avec l'acquisition de l'avion de transport militaire a entre-temps trouvé une solution. Cette problématique, non élucidée à l'époque, avait déjà fait l'objet d'une observation au « Rapport spécial sur la Défense » de la Cour des comptes du 4 mai 2016⁸. Elle avait aussi été traitée dans le cadre de la question parlementaire n° 732 du 20 novembre 2014⁹ et dans la réponse ministérielle afférente du 23 décembre 2014¹⁰.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de modifier l'article 2 de la loi précitée du 21 mars 2005.

L'alinéa 1^{er} du nouvel article 2 reste identique dans son libellé à l'actuel article 2, sauf une adaptation textuelle mineure, sans conséquence sur la portée du texte.

L'alinéa 2 est nouveau. La disposition qu'il contient autorise le Gouvernement à effectuer les dépenses occasionnées par l'exploitation, le fonctionnement et le soutien en service de l'avion de transport militaire A400M sur une durée estimée de trente-cinq ans, qui ne peuvent dépasser le montant de 420 000 000 euros à prix constants aux conditions économiques d'octobre 2017 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro. Ledit montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes et les droits de douane.

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit des considérations générales.

Article 2

L'article 2 a pour objet d'ajouter un alinéa supplémentaire à l'article 3 de la loi précitée du 21 mars 2005. Cet article, dans sa teneur actuelle, porte

⁸ <http://www.cour-des-comptes.lu/content/dam/cdcomptes/fr/rapports/rapports-speciaux/2016/defense.pdf>, p. 33.

⁹ Question n° 732 de Monsieur Fernand Kartheiser concernant l'Airbus A400M.

¹⁰ Réponse du Ministre de la Défense à la question n° 732 de Monsieur Fernand Kartheiser concernant l'Airbus A400M.

sur l'imputation des dépenses d'investissement liées à l'acquisition de l'avion militaire A400M.

Les dépenses mentionnées à l'article 2, nouvel alinéa 2, de la loi précitée du 21 mars 2005, ne constituent pas des dépenses d'investissement. Voilà pourquoi elles ne sont pas imputées sur le fonds d'équipement militaire, mais elles sont directement mises à charge du budget des recettes et des dépenses de l'État.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À la phrase introductive de l'article sous revue, il convient de supprimer la virgule entre les termes « A400M » et « est ».

À l'article 2, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'écrire le nombre 35 en toutes lettres. Par ailleurs, il y a lieu de noter que les tranches de mille des montants d'argent sont séparées par une espace insécable pour lire « 420 000 000 euros ».

Article 2

Il convient de remplacer au liminaire « un deuxième alinéa » par « un alinéa 2 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 12 juin 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes