CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.164
N° dossier parl. : 7542

Projet de loi

portant modification de la loi du 14 août 2018 autorisant le Gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite et son segment sol destinés à l'observation de la Terre

---

Avis du Conseil d'État

(26 mai 2020)

Par dépêche du 3 avril 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre de la Défense.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte coordonné de la loi du 14 août 2018 autorisant le Gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite et son segment sol destinés à l'observation de la Terre.

Considérations générales

La loi précitée du 14 août 2018 avait autorisé le Gouvernement à faire procéder à l'acquisition et à la gestion d'un système d'observation de la Terre pour un montant maximal de 170 000 000 euros (TVA non comprise) sur une période de quatorze ans.

L'objet du projet de loi sous examen est d'augmenter ce montant à 350 000 000 euros (TVA non comprise).

Les auteurs du projet de loi expliquent que, « […] par manque de temps et de ressources au moment de l'élaboration du projet de loi initial la Défense ne disposait pas de suffisamment d'informations quant au programme dans son ensemble. Plusieurs dépenses, notamment concernant l'exécution du programme sur 14 ans, avaient été sous-évaluées et certains éléments n'avaient pas été pris en compte ». Contrairement à ce que le programme initial prévoyait, l'exploitation du système satellitaire se ferait maintenant par un prestataire tiers et non plus par l'armée, qui, ne fût-ce que du point de vue de l'infrastructure disponible à Diekirch, n'aurait pas été en mesure d'assurer cette exploitation. Cette décision engendre, par conséquent, des coûts supplémentaires d'infrastructure et de location, des coûts supplémentaires pour réorganiser le segment sol et pour en assurer la sécurisation, ainsi que des coûts de maintenance plus élevés. Selon les auteurs du projet de loi, « de plus, il faudra tenir compte d'un besoin urgent de renforcement de la capacité de pilotage du programme par la Direction de la Défense et la nécessité de compléter les équipes techniques qui appuient actuellement le programme avec une expertise externe additionnelle ».

D'après l'exposé des motifs de la loi en projet, le projet de loi n° 7264, qui est devenu la loi précitée du 14 août 2018, était basé sur une « prospection sommaire », qui a eu lieu de juin à décembre 2017. Pour le Conseil d'État, cette « prospection sommaire » de six mois aurait dû mettre en lumière l'impossibilité de mise en œuvre des hypothèses sur lesquelles le budget initialement proposé de 170 000 000 euros avait été établi.

L'exposé des motifs relève aussi que « les montants prévus dans le cadre de la Loi LUXEOSys [c'est-à-dire la loi précitée du 14 août 2018] et indiqués dans la fiche financière avaient été évalués sur base d'une prospection sommaire effectuée de juin à décembre 2017 ». Le Conseil d'État se doit de constater qu'aucune fiche financière n'avait été annexée au projet de loi n° 7264 et que, dans son avis du 17 juillet 2018, il avait regretté « que, sous couvert de la confidentialité de négociations qui seraient encore en cours, la documentation lui soumise ne contient ni de détails, même sommaires, ni d'indications quant à la ventilation entre dépenses d'investissement et de fonctionnement ».

Le Conseil d'État constate que la fiche financière annexée à la loi en projet ne prévoit que les coûts supplémentaires engendrés par « la revue du programme ». Il déplore l'absence de données financières concernant l'ensemble du projet « LUXEO Sys ».

Le Conseil d'État note que l'ensemble des dépenses, qu'elles soient d'investissement ou de fonctionnement, du projet « LUXEO Sys » sont supportées par le Fonds d'équipement militaire. L'article 1er de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire, dispose que « [l]e fonds d'équipement militaire créé par l'article 2 de la loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire peut servir au paiement de dépenses occasionnées par les investissements dans les capacités et moyens militaires à définir par une ou plusieurs lois spéciales ». Ainsi les dépenses de fonctionnement ne doivent pas être imputées sur le Fonds d'équipement militaire qui ne doit prendre en charge que les dépenses d'investissement. Il convient de rappeler que dans la loi modifiée du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M, une distinction est faite entre les dépenses d'acquisition à charge du Fond d'équipement militaire et les dépenses relatives à l'exploitation, le fonctionnement et le soutien en service de l'avion militaire qui sont mises à charge du budget des recettes et des dépenses de l'État et ne sont pas imputées au Fonds d'équipement militaire. Le Conseil d'État rappelle que le projet de loi n°7264 ne contenait pas de fiche financière, ce qu'il a regretté dans son avis du 17 juillet 2018.

Il y a donc lieu de modifier l'article 2 de la loi précitée du 14 août 2018 pour opérer une distinction entre les dépenses d'investissement à imputer sur le Fonds d'équipement militaire et les dépenses de fonctionnement qui relèvent du budget des recettes et des dépenses de l'État, à l'instar de ce qui a été fait dans la loi précitée du 21 mars 2005 telle que modifiée par la loi du 1er août 2018 portant modification de la loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M.

Examen de l'article unique

Le montant à autoriser est fixé à 350 000 000 euros (TVA non comprise) sur une période de quatorze ans, « y inclus les frais liés à l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite ».

Le projet de loi ajoute, que ce montant est fixé « à prix constants aux conditions économiques de 2020 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 ».

L'article unique n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 26 mai 2020.

Le Secrétaire général,	La Présidente,
s. Marc Besch	s. Agny Durdu