

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.270

N° dossier parl. : 8604

Projet de loi

autorisant le Gouvernement à financer l'acquisition, le lancement et l'exploitation du satellite GovSat-2 destiné aux communications gouvernementales et militaires, ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires

Avis du Conseil d'État

(8 décembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 30 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Défense.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegeekscheck ».

En date du 22 octobre 2025, une entrevue a eu lieu entre le Conseil d'État et une délégation du Ministère de la défense.

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 17 novembre 2025, par le Premier ministre, d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de la Défense.

Le texte des amendements était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'une fiche financière, d'une version coordonnée du projet de loi sous examen tenant compte desdits amendements, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegeekscheck ».

Le présent avis se rapporte au texte coordonné du projet de loi sous avis tel qu'il est issu des amendements gouvernementaux du 17 novembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen entend autoriser l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un deuxième satellite « GovSat-2 », ceci afin de répondre à la demande croissante et fournir plus de capacités aux partenaires actuels voire afin d'accepter de nouveaux clients qui auraient un besoin important à couvrir. Pour ce faire, le projet de loi sous avis entend augmenter la prise de capital du Gouvernement dans la société LuxGovSat S.A. à hauteur d'un montant de 101 000 000 euros, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise, ainsi qu'autoriser le Gouvernement à acquérir des capacités satellitaires auprès de LuxGovSat S.A. pour un montant de 200 000 000 euros, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise. Finalement, les auteurs ont estimé nécessaire de prévoir une réserve budgétaire de 15 000 000 euros (hors

TVA) pour couvrir l'évolution de besoins techniques, géopolitiques ou opérationnels relatifs à l'exécution du projet GovSat-2, ainsi qu'une enveloppe budgétaire de 500 000 000 euros (hors TVA) pour permettre la mise en œuvre de partenariats stratégiques dans le cadre de coopérations relatives au programme GovSat-2.

Le projet de loi sous revue fait suite à la loi du 19 décembre 2014 autorisant le gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires, ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires permettant au gouvernement de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense. La loi précitée du 19 décembre 2014 a été adoptée dans un contexte où « le Gouvernement s'[était] engagé à augmenter l'effort de défense luxembourgeois au cours des prochaines années afin de répondre à ses obligations en tant que membre de l'OTAN ».

À cet effet, le Gouvernement s'était engagé en 2014 dans une joint-venture avec la société luxembourgeoise SES Astra S.A. en vue d'acquérir, de lancer et d'exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires (GovSat-1). Dans ce contexte, une société commune dénommée LuxGovSat S.A. a vu le jour le 12 février 2015 et a comme objet l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires. C'est cette dernière qui prend en charge l'acquisition du satellite, sa mise en orbite, la mise en place des infrastructures de réception au sol, l'exploitation du satellite et des infrastructures de réception au sol, ainsi que la commercialisation de la capacité de communication du satellite, le tout avec le support technique de la société SES S.A¹.

Le Gouvernement s'est en même temps porté acquéreur de capacités satellitaires lui permettant de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense.

Examen des articles

Article 1

Le début de phrase de l'article précise que le financement en question est effectué « pour répondre à ses besoins et obligations en matière de défense ». Cette précision quant à la finalité du financement est à supprimer en ce qu'elle ne présente aucune plus-value normative.

Article 2

L'alinéa 1^{er} de l'article sous examen définit le montant des dépenses à ne pas dépasser, à savoir un montant global de 816 000 000 euros, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise.

¹ Loi du 19 décembre 2014 autorisant le gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires, ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires permettant au gouvernement de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense. Voir à cet égard l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 2014 sur le projet de loi autorisant le gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires, ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires permettant au gouvernement de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense (doc. parl. n° 6739).

Quant à l’alinéa 2, il prévoit que les dépenses occasionnées sous la présente loi sont liquidées à la charge du Fonds d’équipement militaire.

Article 3

L’article 3 autorise le Gouvernement à augmenter sa prise de capital dans la société LuxGovSat S.A., dont le capital social est détenu à parts égales par l’État luxembourgeois et la société luxembourgeoise SES Astra S.A. à hauteur d’un montant de 101 000 000 euros, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise, en vue de contribuer au financement de l’acquisition, du lancement et de l’exploitation d’un satellite GovSat-2. Ainsi qu’il découle de l’article 2, le montant visé par la disposition sous revue est compris dans le montant global de 816 000 000 euros. La même remarque vaut pour les articles qui suivent. Le Conseil d’État donne également à considérer qu’une augmentation en capital ne constitue pas une opération soumise à la taxe sur la valeur ajoutée et que la précision que le montant de cette dernière ne comprend pas de taxe sur la valeur ajoutée est partant superfétatoire.

Selon les auteurs, cet investissement en capital permettra notamment de couvrir partiellement la construction du satellite, son lancement, tout comme la mise en place, la location ainsi que l’adaptation des infrastructures sol et les coûts opérationnels liés au fonctionnement de la joint-venture et à la réalisation de son objet social.

Article 4

En exécution de l’article 117, paragraphe 4, de la Constitution, l’article sous examen autorise le Gouvernement à acquérir pour le compte de l’État des capacités satellitaires auprès de la société LuxGovSat S.A. pour un montant total de 200 000 000 euros, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise. La disposition sous revue n’appelle pas d’observation.

Article 5

L’article sous revue entend fixer une réserve budgétaire de 15 000 000 euros, pour couvrir l’évolution de besoins techniques, géopolitiques ou opérationnels, relatifs à l’exécution du projet GovSat-2. Le montant ne comprend pas de taxe sur la valeur ajoutée. Il ressort de la fiche financière qu’il s’agit d’un montant global à affectation variable pouvant être mobilisé partiellement et rapidement, notamment en fonction de besoins justifiés liés à l’évolution du programme, des besoins opérationnels ou des impératifs techniques non prévisibles. Il appartient au législateur de vérifier l’utilisation effective de ces fonds par rapport à la finalité avancée dans le projet de loi sous avis.

Article 6

La disposition sous avis introduit une enveloppe budgétaire distincte d’un montant maximal de 500 millions d’euros, destinée à la mise en œuvre de partenariats stratégiques dans le cadre de coopérations relatives au programme GovSat-2. Suivant les explications des auteurs, il ne s’agit pas d’une dépense qui restera à charge de l’État, mais d’un « mécanisme de transit comptable permettant la mise en œuvre de coopérations avec des partenaires » sous forme de « versements anticipés faits par des partenaires

dans le cadre d'éventuelles coopérations stratégiques » afin de mener à bien l'acquisition, par ces derniers de capacités GovSat-2.

Observations d'ordre légistique

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, les auteurs soulignent que les dépenses occasionnées par la présente loi s'entendent hors TVA. Partant, dans la suite du dispositif les précisions dans ce sens sont à omettre.

À l'alinéa 2, et pour des raisons de cohérence par rapport à l'alinéa 1^{er}, il convient de remplacer le mot « sous » par le mot « par ».

Article 3

Il est suggéré de remplacer les mots « d'un satellite GovSat-2 » par les mots « du satellite GovSat-2 ».

Article 4

Il est recommandé d'ajouter les mots « la société » avant ceux de « LuxGovSat S.A. ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 8 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes