

Projet de loi

**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le
Gouvernement à participer au programme multinational
« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

Avis du Conseil d'État

(25 février 2020)

Par dépêche du 3 janvier 2020, 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 de la Défense.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, ainsi que du texte coordonné de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT), que le projet de loi sous examen vise à modifier.

Considérations générales

La loi précitée du 5 juillet 2016 a autorisé le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » qui « consiste dans l'acquisition et l'opération en commun par plusieurs pays partenaires d'une capacité européenne mutualisée et multi-rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques », et ce sur une durée de trente ans. Une telle autorisation, pour une durée de trente ans, est constitutionnellement requise par l'article 99 de la Constitution selon lequel : « Aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. »

La participation du Luxembourg recouvre trois éléments : une participation financière pour l'acquisition de la flotte d'avions du programme (avions qui sont la propriété de l'OTAN), une participation aux frais d'exploitation des avions, et l'attribution d'un nombre d'heures de vol annuelles corrélé au montant de la contribution financière pour l'acquisition des avions.

Alors que l'autorisation avait été initialement accordée à hauteur d'un plafond de 172 000 000 euros, les auteurs entendent, par le biais de la loi en projet, relever le plafond autorisé jusqu'à un montant de 598 400 000 euros, soit plus de trois fois le montant initialement autorisé.

Lors du dépôt du projet de loi initial, les auteurs n'avaient pas détaillé la ventilation des coûts entre les trois composantes du programme. De la même manière, le projet de loi modificative ne fournit que des indications assez vagues sur les raisons et la ventilation d'une telle augmentation. Si la

fiche financière énonce que les dépenses sont chiffrées « en détail », force est de constater que cette dernière se contente de subdiviser les dépenses totales en deux enveloppes aux contours vaguement définis, l'une de 259 millions d'euros pour la « phase d'acquisition », l'autre de 339,4 millions d'euros pour les « coûts opérationnels et de soutien ». On apprend à la lecture des motifs qu'en investissant un montant total de 259 000 000 euros, le Luxembourg recevrait au total 1 200 heures de vol supplémentaires, soit 1 000 de plus que celles initialement prévues, qui sera pour « une partie » (sans autre indication) mise à disposition des autres membres du programme « afin de compenser l'absence d'affectation de personnel luxembourgeois ».

La loi précitée du 5 juillet 2016 constitue une loi dite d'autorisation. Il y a lieu de rappeler que les lois d'autorisation sont comprises dans la catégorie des lois de forme. Elles ne créent pas de norme et ne revêtent pas de caractère général, mais se limitent à conférer une faculté (en l'occurrence une faculté de dépense) aux destinataires auxquels elles s'adressent (en l'occurrence le Gouvernement). En principe, il n'y a pas lieu d'abroger les lois de forme ou de les modifier, puisque leurs effets s'épuisent par la réalisation de l'objet en vue duquel elles ont été prises. La modification d'une loi d'autorisation reste possible tant que l'autorité ou la personne visée par la loi n'a pas épuisé la faculté qui lui a été concédée. Si l'enveloppe initiale a été entièrement utilisée, la loi précitée du 5 juillet 2016 s'est alors épuisée par la réalisation de son objet, et ne peut, selon le Conseil d'État, être modifiée. Si en revanche, l'enveloppe initiale n'a pas été utilisée, il reste possible de recourir à une loi modificative. Le Conseil d'État rappelle toutefois aux auteurs que le recours à un tel procédé n'est pas sans entraîner des difficultés d'interprétation, notamment quant au point de départ de l'effet d'une telle modification et quant à la définition du montant à prix constants aux conditions économiques d'une année donnée. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen de l'article unique. Le Conseil d'État rappelle aux auteurs sa préférence pour le recours à une loi autonome autorisant uniquement l'augmentation de la participation du Luxembourg, c'est-à-dire un montant de 426 400 000 euros à prix constants aux conditions économiques de 2019 jusqu'en 2046.

Examen de l'article unique

L'article sous examen comporte trois modifications à l'article 2 de la loi précitée du 5 juillet 2016.

La première vise à préciser que les dépenses sont autorisées « pour une durée de trente ans ». Cet ajout n'est pas sans créer une certaine confusion quant au point de départ de ce délai de trente ans. La loi modificative, qui prévoit cette précision, entrera en vigueur en 2020, alors que la loi initiale est entrée en vigueur en 2016. Faut-il dès lors considérer que l'enveloppe de 598 400 000 euros est accordée de façon rétroactive à compter de 2016, ou est-elle accordée à compter de 2020 ? La seconde option reviendrait à rallonger de près de quatre ans l'autorisation initialement accordée. Si les auteurs tiennent à clarifier que le plafond de dépenses est limité à la durée de la participation du Luxembourg au programme multinational, le Conseil d'État estime qu'il serait plus approprié de prévoir que les dépenses occasionnées « en vertu de l'article 1^{er} ne peuvent dépasser le montant de 598 400 000 euros ».

La deuxième modification remplace le montant du plafond initialement prévu de 172 000 000 euros par un plafond de 598 400 000 euros et n'appelle pas observation quant au fond.

La troisième modification remplace l'indication selon laquelle le plafond est apprécié à prix constants aux conditions économiques de « 2015 » par rapport aux conditions économiques de « 2019 ». Comment faut-il apprécier les montants dépensés entre 2015 et 2019 ? Ces montants ne peuvent être appréciés que par rapport aux conditions économiques de 2015. Prévoir une appréciation pour la totalité de l'enveloppe aux conditions de 2019 revient, indirectement, à ajuster à l'inflation la portion initialement prévue. Par ailleurs, la loi en projet devant entrer en vigueur en 2020, le Conseil d'État se demande s'il ne conviendrait pas de viser les conditions économiques de 2020 plutôt que celles de 2019.

Pour l'ensemble de ces raisons et comme déjà énoncé à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État rappelle sa forte préférence pour le recours à une loi autonome autorisant seulement l'augmentation de l'engagement pour la durée restante du programme multinational.

Observation d'ordre légistique

Article unique

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont à séparer par une espace insécable pour écrire « 598 400 000 euros ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 25 février 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu