



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.132/4
du 28 mars 2022

advies 71.132/4
van 28 maart 2022

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
23 mai 2017 de
programmation militaire des
investissements pour la
période 2016-2030’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
23 mei 2017 houdende de
militaire programmering van
investerings voor de
periode 2016-2030’

Le 1er mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Défense à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 23 mai 2017 de programmation militaire des investissements pour la période 2016- 2030'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 mars 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2022.

*

Op 1 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 23 mei 2017 houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle l'observation suivante.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'avant-projet à l'examen tend à modifier la loi du 23 mai 2017 'de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030'.

Selon l'exposé des motifs,

« Le présent projet de loi s'inscrit dans une démarche comparable à celle initiée en 2016 : il ambitionne d'actualiser la loi de programmation militaire pour la période courant de 2023 à 2030.

Il va cependant au-delà, puisqu'il élargit la portée de la loi du 23 mai 2017 : il pose des jalons supplémentaires pour asseoir davantage encore la crédibilité de la vision stratégique en étendant l'exercice du financement du matériel majeur à la programmation en matière de personnel et au renforcement de la base industrielle et technologique de défense ».

L'article 2 de l'avant-projet a pour objet de modifier l'intitulé de la loi du 23 mai 2017 en une « loi de programmation militaire en matière d'investissements, de personnel et de renforcement technologique pour la période 2023-2030 » et l'article 24 prévoit de faire entrer en vigueur les dispositions de la présente loi « le 1^{er} janvier 2023 ».

Tout comme c'était le cas dans la loi du 23 mai 2017 pour la période 2016-2030, les dispositions en projet ont trait aux investissements en matériel majeur à réaliser durant la période de 2023¹ à 2030, aux crédits nécessaires pour cette période et aux obligations qui en découlent dans l'élaboration des budgets pour les années à venir (voir le chapitre 2, « Les investissements en matériel majeur et leur financement » et l'annexe II, en projet (articles 10 à 15 et annexe II de l'avant-projet)).

Une imputation budgétaire des investissements commencés mais non achevés en 2022 est également prévue (Voir le chapitre 2/1 et l'annexe III, en projet (articles 16 et 17 et annexe III de l'avant-projet)).

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ La version française de l'article 11 de l'avant-projet (article 2 en projet) contient une erreur en ce qu'il est indiqué qu'il s'agit des « programmes d'investissements en matériel majeur militaire pour la période 2022-2030 ».

Selon le commentaire de l'article 5 qui fixe les trois « principes directeurs de la période 2023-2030 » (article 1/2 en projet),

« L'objectif de cette loi est donc de définir un trajet cohérent et solidaire, non seulement par le biais d'une programmation de l'investissement en matériel, mais également par le biais d'une programmation en termes d'effectifs du personnel ainsi que par le biais du renforcement de la base technologique et industrielle nationale dans le domaine de la sécurité et défense ».

Outre la programmation de l'investissement en matériel, l'avant-projet envisage une estimation de recrutement (article 1/4 et annexe I, en projet (article 8 et annexe I de l'avant-projet)) pour atteindre le niveau d'ambition de 29100 membres du personnel civil et militaire en 2030 (article 1/3 en projet (article 7 de l'avant-projet)) et un renforcement de la base technologique et industrielle nationale dans le domaine de la sécurité et de la Défense (article 6/2 en projet (articles 18 et 19 de l'avant-projet)).

2. L'exposé des motifs précise ce qui suit :

« Il est entendu, comme le Conseil d'État l'a souligné dans son avis 60.450/4 du 7 décembre 2016 sur le projet de loi « de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030 » qu'il ne peut être dérogé par une loi à l'article 174, alinéa 1^{er}, lu conjointement avec l'article 171 de la Constitution ».

Dans son avis n° 60.450/4 donné le 7 décembre 2016 sur l'avant-projet devenu la loi du 23 mai 2017², la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Selon l'article 174, alinéa 1^{er}, lu conjointement avec l'article 171 de la Constitution, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an. Des normes budgétaires pluriannuelles ne sauraient dès lors faire l'objet d'une loi³. Les dispositions en projet, puisqu'elles ne peuvent lier le législateur budgétaire, doivent s'analyser comme l'expression d'un engagement politique. Or, un tel engagement n'a pas sa place dans le dispositif d'une loi à portée normative. Mieux vaudrait réserver ce type d'engagement à l'exposé général du budget ».

Pour les investissements en matériel majeur et leur financement pour la période 2023-2030 (notamment l'article 11 et l'annexe II de l'avant-projet) et pour les dispositions en projet qui portent sur les années budgétaires ultérieures à l'année 2022 jusqu'en 2030 (article 17 et annexe III, et article 20 de l'avant-projet), la même observation vaut *mutatis mutandis*.

Pour les autres dispositions en projet, force est de constater qu'elles contiennent des déclarations d'intention qui sont dénuées de portée normative.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60450.pdf>.

³ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 33.396/2 donné le 14 juin 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2002 'relatif au désendettement de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2001-2002, n° 309/1, p. 8). Voir également M. OSWALD, « Les principes budgétaires : état des lieux à l'heure de la réforme du droit des finances publiques », *C.D.P.K.*, 2008/4, p. 754.

Par voie de conséquence et eu égard au caractère fondamental de cette observation, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

ALGEMENE OPMERKING

1. Voorliggend voorontwerp strekt tot wijziging van de wet van 23 mei 2017 ‘houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030’.

In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen:

“Dit wetsontwerp maakt deel uit van een aanpak die vergelijkbaar is met die van 2016: het beoogt de wet houdende de militaire programmering voor de periode 2023-2030 te actualiseren.

Het ontwerp gaat echter verder dan dat, aangezien het de draagwijdte van de wet van 23 mei 2017 uitbreidt: het biedt nieuwe bouwstenen om de geloofwaardigheid van de strategische visie te vergroten door de financiering van belangrijke uitrusting uit te breiden naar de personeelsprogrammering en de versterking van de technologische en industriële basis in het domein van veiligheid en defensie.”

Artikel 2 van het voorontwerp strekt ertoe het opschrift van de wet van 23 mei 2017 te wijzigen in “wet houdende de militaire programmering op het gebied van investeringen, personeel en technologische versterking voor de periode 2023-2030” en in artikel 24 wordt voorgeschreven dat de bepalingen van deze wet in werking treden “op 1 januari 2023”.

Zoals ook het geval was met de wet van 23 mei 2017 voor de periode 2016-2030, hebben de ontworpen bepalingen betrekking op de investeringen in hoofdmaterieel die gedaan moeten worden in de periode 2023¹-2030, op de voor die periode benodigde kredieten en op de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor het opmaken van de begrotingen voor de komende jaren (zie het ontworpen hoofdstuk 2, “De investeringen in hoofdmaterieel en hun financiering” en de ontworpen bijlage II (de artikelen 10 tot 15 en bijlage II van het voorontwerp)).

Tevens wordt voorzien in een budgettaire aanrekening van aangevangen maar in 2022 nog niet voltooide investeringen (zie het ontworpen hoofdstuk 2/1 en de ontworpen bijlage III (de artikelen 16 en 17 en bijlage III van het voorontwerp)).

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ In de Franse tekst van artikel 11 van het voorontwerp (ontworpen artikel 2) staat een vergissing doordat daarin vermeld wordt dat het gaat om “programmes d’investissements en matériel majeur militaire pour la période 2022-2030”.

De toelichting bij artikel 5, waarin de drie “basisprincipes gedurende de periode 2023-2030” bepaald worden (ontworpen artikel 1/2), bevat de volgende passage:

“Het doel van deze wet is dus een coherent en solidair traject te bepalen, niet alleen via een programmering op vlak van materieel maar ook op vlak van personeel en de versterking van de nationale technologische en industriële basis in het domein van veiligheid en defensie.”

Naast de programmering van de investeringen in materieel, bevat het voorontwerp een raming van het aantal wervingen (ontworpen artikel 1/4 en ontworpen bijlage I (artikel 8 en bijlage I van het voorontwerp)) om voor het militair en burgerpersoneel tegen 2030 het geambieerde niveau van 29 100 leden te halen (ontworpen artikel 1/3 (artikel 7 van het voorontwerp)), alsook een versterking van de nationale technologische en industriële basis in het domein van veiligheid en defensie (ontworpen artikel 6/2 (de artikelen 18 en 19 van het voorontwerp)).

2. In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen:

“Zoals de Raad van State benadrukte in zijn advies 60.450/4 van 7 december 2016 over het wetsontwerp ‘houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030’, is duidelijk dat er niet bij wet kan worden afgeweken van artikel 174, paragraaf 1, gelezen in samenhang met artikel 171 van de Grondwet.”

In advies 60.450/4 van 7 december 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 23 mei 2017,² heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“Volgens artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 171 van de Grondwet, wordt jaarlijks over de begrotingen gestemd, en zijn de begrotingen slechts een jaar geldig. Begrotingsnormen voor meerdere jaren kunnen bijgevolg niet in een wet worden geregeld.³ Aangezien de ontworpen bepalingen de begrotingswetgever niet kunnen binden, moeten ze als de uitdrukking van een politieke verbintenis worden beschouwd. Zo’n verbintenis hoort echter niet thuis in het dispositief van een wet met normatieve strekking. Ze kan beter in de algemene toelichting bij de begroting worden vermeld.”

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* eveneens voor de investeringen in hoofdmaterieel en de financiering ervan voor de periode 2023-2030 (inzonderheid artikel 11 en bijlage II van het voorontwerp) en voor de ontworpen bepalingen die betrekking hebben op de begrotingsjaren na 2022 tot in 2030 (artikel 17 en bijlage III, alsook artikel 20 van het voorontwerp).

Voor de overige ontworpen bepalingen valt op te merken dat ze intentieverklaringen bevatten die geen normatieve strekking hebben.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60450.pdf>.

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie onder meer advies 33.396/2, op 14 juni 2002 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 19 december 2002 ‘betreffende de schuldafbouw van de Franse Gemeenschap’ (Parl.St. Fr.Parl. 2001-02, nr. 309/1, 8). Zie ook M. OSWALD, “Les principes budgétaires: état des lieux à l’heure de la réforme du droit des finances publiques”, C.D.P.K., 2008/4, 754.

Bijgevolg, en gelet op de fundamentele aard van deze opmerking, wordt het voorontwerp niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET