



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.280/4
du 22 octobre 2025

advies 78.280/4
van 22 oktober 2025

sur

over

un avant-projet de loi
'remplaçant la loi du
20 juillet 2022 relative à la
programmation militaire des
investissements, du personnel
et du renforcement
technologique pour la
période 2023-2030'

een voorontwerp van wet 'tot
vervanging van de wet van
20 juli 2022 houdende de
militaire programmering van
investeringen, personeel en
technologische versterking
voor de période 2023-2030'

Le 29 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'remplaçant la loi du 20 juillet 2022 relative à la programmation militaire des investissements, du personnel et du renforcement technologique pour la période 2023-2030'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 octobre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Clément PESESSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2025.

*

Op 29 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Buitenlandse Handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot vervanging van de wet van 20 juli 2022 houdende de militaire programmering van investeringen, personeel en technologische versterking voor de periode 2023-2030'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Clément PESESSE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet à l'examen tend à remplacer la loi du 23 mai 2017 'de programmation militaire en matière d'investissements, de personnel et de renforcement technologique pour la période 2023-2030'.

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet « vise à actualiser la loi de programmation militaire et à l'adapter à l'évolution des besoins de la Défense », considérant qu'« [u]ne actualisation périodique est nécessaire, afin d'apporter la réponse la plus appropriée aux défis sécuritaires à venir ».

L'article 2, alinéa 1^{er}, énonce :

« La présente loi a pour objet de cadrer et de planifier le développement des capacités de défense ainsi que le financement à long terme des besoins stratégiques des forces armées, dans le respect des engagements internationaux et en réponse aux menaces contemporaines ».

Tout comme c'était le cas dans la loi du 23 mai 2017 pour la période 2016-2030, les dispositions de l'avant-projet ont trait aux investissements en matériel majeur militaire à réaliser durant la période de 2026 à 2034, aux crédits d'engagement et de liquidation nécessaires pour cette période et aux obligations qui en découlent dans l'élaboration des budgets pour les années à venir ¹. Il envisage en outre une estimation de recrutement ² et un renforcement de la base technologique et industrielle nationale dans le domaine de la sécurité et de la défense ³, ainsi que la part du budget de la défense devant être consacré à ce renforcement ⁴.

Des marges de manœuvre d'ajustement des limites budgétaires fixées dans l'avant-projet ⁵ ainsi qu'une imputation budgétaire des investissements commencés mais non achevés en 2025 ⁶ sont également prévues.

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

¹ Articles 6 à 10.

² Article 5.

³ Article 13.

⁴ Articles 14 et 15.

⁵ Articles 7 et 16.

⁶ Article 12.

2. L'exposé des motifs précise encore 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 60.450/4 donné le 7 décembre 2016 sur l'avant-projet devenu la loi du 23 mai 2017 ⁷, 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 loi ⁸. 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 ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les dispositions en projet consacrées aux investissements en matériel majeur et au renforcement de la base industrielle et technologique dans le domaine de la sécurité et de la défense et à leur financement pour la période 2026-2030, ainsi que pour celles qui portent sur les années budgétaires ultérieures à l'année 2026 jusqu'en 2030 ⁹.

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

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

*

⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2137/002, pp. 3-5.

⁸ *Note de bas de page 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.

⁹ Voir dans le même sens l'avis 71.132/4.

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende voorontwerp strekt tot vervanging van de wet van 23 mei 2017 ‘houdende de militaire programmering op het gebied van investeringen, personeel en technologische versterking voor de periode 2023-2030’.

Het voorontwerp heeft volgens de memorie van toelichting “tot doel de militaire programmeringswet te actualiseren en aan te passen aan de veranderende behoeften van Defensie”, en acht “[e]en periodieke actualisatie (...) noodzakelijk om een zo adequaat mogelijk antwoord te kunnen bieden aan de toekomstige veiligheidsuitdagingen.”

Het eerste lid van artikel 2 luidt als volgt:

“Deze wet beoogt de vastlegging van het kader en de planning van de ontwikkeling van de defensiecapaciteiten, alsook de langetermijnfinanciering van de strategische behoeften van de Krijgsmacht, met inachtneming van de internationale verbintenissen en als antwoord op de hedendaagse dreigingen.”

Zoals dat ook het geval was met de wet van 23 mei 2017 voor de periode 2016-2030, hebben de bepalingen van het voorontwerp betrekking op de investeringen in hoofdmaterieel die in de periode 2026-2034 moeten worden gedaan, op de vastleggings- en vereffeningskredieten die voor die periode nodig zijn en op de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de budgetten van de komende jaren.¹ Het voorontwerp bevat voorts een raming van de wervingsaantallen,² versterkt de nationale technologische en industriële basis op het gebied van veiligheid en defensie,³ en bepaalt het deel van het budget van Defensie dat voor die versterking moet worden aangewend.⁴

Er wordt ook voorzien in bewegingsruimte om de budgettaire grenzen die het voorontwerp vaststelt, bij te stellen,⁵ en in een budgettaire aanrekening van de investeringsdossiers die al zijn opgestart maar in 2025 nog niet zijn afgesloten.⁶

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

¹ Artikelen 6 tot 10.

² Artikel 5.

³ Artikel 13.

⁴ Artikelen 14 en 15.

⁵ Artikelen 7 en 16.

⁶ Artikel 12.

2. Voorts wordt in de memorie van toelichting nog het volgende gesteld:

“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 haar advies 60.450/4 van 7 december 2016 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 mei 2017⁷ 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.⁸ 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.”

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de ontworpen bepalingen die betrekking hebben op de investeringen in hoofdmaterieel, op de versterking van de technologische en industriële basis in het domein van veiligheid en defensie en op de financiering ervan voor de periode 2026-2030. Ze geldt ook voor de ontworpen bepalingen die betrekking hebben op de begrotingsjaren na 2026 tot in 2030.⁹

Vastgesteld moet worden dat de overige ontworpen bepalingen intentieverklaringen bevatten die geen enkele normatieve waarde hebben.

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

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

⁷ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2137/2, 3-5.

⁸ *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.

⁹ Zie in dezelfde zin advies 71.132/4.