

Objet : Projet de loi relative à la Protection nationale. (4000AAN)

*Saisine : Ministre d'Etat
(28 juin 2012)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis vise à créer et à organiser une structure de Protection nationale compétente pour la coordination des opérations entre tous les acteurs publics et privés, lors de l'identification de toute menace, de la prévention et de l'anticipation de tout risque et de la résolution, le cas échéant, de toute crise contre les intérêts vitaux et les besoins essentiels du pays et de la population. A cet égard, il peut s'agir aussi bien d'une catastrophe naturelle que d'un acte intentionnel au niveau national ou international avec des répercussions sur le Grand-Duché de Luxembourg.

Historiquement, la Protection nationale était essentiellement militaire visant principalement les attaques aériennes et les conflits armés. Mais, suite aux attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, il s'est avéré nécessaire, au vu de l'évolution des risques et des menaces encourus par la société du fait d'actes terroristes ou d'importantes catastrophes humaines, de faire évoluer la structure de la Protection nationale en prévoyant l'implication de la société civile dans la prévention et la gestion des crises, notamment en matière de surveillance des infrastructures critiques, de coordination des secours et du soutien aux victimes et de l'opérationnalité des réseaux de télécommunication.

Conformément à l'avis n°49.295 du Conseil d'Etat du 31 janvier 2012 sur le projet de règlement grand-ducal portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection, qui a donné lieu au règlement grand-ducal du 12 mars 2012 et qui institue le Haut-commissariat à la Protection nationale (HCPN), le projet de loi sous avis donne une base légale au HCPN.

La structure de la Protection nationale est ainsi composée du HCPN placé sous la direction d'un Haut-Commissaire à la Protection nationale, d'un Conseil supérieur de la Protection nationale (CSPN) qui est un organe consultatif conseillant le gouvernement pour tout projet touchant un domaine de compétence de la structure de la Protection nationale, d'une Cellule de Crise (CC) qui est activée par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, en cas d'imminence ou de survenance d'une crise et, de Comités nationaux (CONAT) qui ont chacun la responsabilité d'un domaine technique spécifique de la protection nationale. Le projet de loi sous avis définit en conséquence les missions et l'organisation de la structure de la Protection nationale et les attributions de chaque organe la constituant, ainsi que la composition et le cadre du personnel.

La structure mise en place par le projet de loi sous avis a pour mission principale d'anticiper les crises par l'analyse des risques et par une surveillance des infrastructures critiques¹, de résoudre les

¹ Article 3 a) et b) du règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection:

« *Infrastructure critique* : un point, système ou partie de celui-ci, situé dans les Etats membres de l'Union européenne, qui est indispensable au maintien des fonctions vitales de la société, de la santé, de la sûreté, de la sécurité et du bien-être économique ou social des citoyens, et dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact significatif dans un Etat membre du fait de la défaillance de ces fonctions;

Infrastructure critique européenne ou ICE : une infrastructure critique située dans les Etats membres de l'Union européenne dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact considérable sur deux Etats membres au moins. L'importance de cet impact est évaluée

crises en cas de survenance, et d'assurer l'après-crise sur la base d'une coordination et d'une communication des données accrues des organismes publics et privés impliqués.

La Chambre de Commerce souhaiterait que le projet de loi sous avis reflète davantage l'implication, l'échange d'information et l'interopérabilité des secteurs publics et privés dans la prévention et la gestion des risques, dans les définitions des notions de crise et de gestion de crise à l'article 2 du projet de loi sous avis, et dans l'organisation de la structure de la protection nationale, prévue des article 5 à 8 du projet de loi sous avis, dans laquelle le secteur privé pourrait être représenté au moins à titre d'observateur.

En matière de protection des infrastructures critiques, le projet de loi sous avis prévoit, aux articles 10 et 14, que les propriétaires et les opérateurs d'infrastructures critiques doivent prendre à leurs frais les mesures permanentes ou passagères pour « *prévenir, atténuer ou neutraliser le risque d'une réduction ou d'une discontinuité de la disponibilité de fournitures ou de services indispensables à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population offerts par l'intermédiaire de l'infrastructure, le risque posé par l'infrastructure, ainsi que le risque externe dont l'infrastructure est susceptible de faire l'objet* ». Le projet de loi sous avis prévoit également les sanctions administratives en cas d'infractions et le recours possible, ainsi que des dispositions relatives à la communication des données portant sur les infrastructures critiques.

La Chambre de Commerce relève que le commentaire de l'article 14 précise que les propriétaires et opérateurs portent les frais des mesures qu'ils sont appelés à mettre en place et que l'Etat assume les frais découlant des mesures qu'il met en œuvre. La Chambre de Commerce comprend donc que les coûts encourus pour les infrastructures critiques publiques seront pris en charge par l'Etat et les coûts encourus pour les infrastructures critiques privées seront quant à eux de la responsabilité de leurs propriétaires et de leurs opérateurs. Cette distinction entre infrastructures publiques et privées ne ressort pas du texte même du projet de loi, et la Chambre de Commerce demande qu'elle soit clairement définie et précisée. La Chambre de Commerce s'interroge également sur la répartition des coûts dans le cadre des infrastructures mixtes ayant des actionnaires privés et publics.

De plus, la Chambre de Commerce se préoccupe de la marge de manœuvre financière dont disposent les propriétaires et les opérateurs des infrastructures critiques privées pour agir en conséquence, le projet de loi sous avis pouvant introduire des coûts initialement non prévus. En effet, les propriétaires et les opérateurs pourraient être amenés à investir de façon importante pour s'aligner sur les exigences voulues par l'Etat, qui plus est définies de manière très générale et pouvant donner lieu, le cas échéant, à d'importantes différences d'interprétation, afin d'assurer le bon fonctionnement de leurs infrastructures dans des situations critiques exceptionnelles. La Chambre de Commerce propose une réflexion sur un éventuel accompagnement étatique pour soutenir les propriétaires et les opérateurs d'infrastructures critiques privées notamment par un système de garantie d'emprunts qui n'alourdirait a priori pas le budget de l'Etat en ces temps de crise, lorsque des travaux d'aménagement importants et d'intérêt national s'avèreraient nécessaires.

La Chambre de Commerce relève que le commentaire de l'article 10 du projet de loi considère que tous les secteurs d'activités sont considérés comme des infrastructures critiques dans leur ensemble, ou en raison de leurs interdépendances, ou quelque soit la nature des risques qu'ils représentent ou auxquels ils sont exposés (réseaux de télécommunications, transports, hôpitaux, etc.). La place financière luxembourgeoise est ainsi considérée comme une infrastructure critique par rapport à l'économie nationale. La Chambre de Commerce regrette que cela ne ressorte pas explicitement du projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce préconise par ailleurs que les mesures, permettant la protection au sens de l'article 10 du projet de loi sous avis, n'ajoutent pas de contraintes supplémentaires à celles déjà observées par certains secteurs d'activités. Aussi, serait-il notamment souhaitable de recourir à

des mécanismes de reporting clairement définis et aussi légers que possible. En contrepartie, le HCPN devrait donner aux propriétaires et aux opérateurs d'infrastructures critiques accès à des informations qualifiées leur permettant de déclencher les plans de continuités appropriés lorsqu'une situation de crise se présente.

Au titre des articles 11, 12 et 15 du projet de loi sous avis, les propriétaires et les opérateurs d'infrastructures critiques doivent fournir des informations au HCPN. La Chambre de Commerce recommande que les informations demandées soient alignées, autant que possible, sur les informations déjà communiquées à des superviseurs ou régulateurs et éviter ainsi une multiplication des circuits d'information des acteurs des différents secteurs vers les autorités. A titre d'exemple, le secteur bancaire doit déjà communiquer des informations à la CSSF et à la BCL et devra ensuite transmettre des informations, par le projet de loi sous avis, au HCPN. La demande d'informations nécessaire ne doit pas créer une lourdeur administrative supplémentaire.

D'une manière plus générale, la Chambre de Commerce insiste pour que le projet de loi n'instaure que les obligations strictement nécessaires pour se conformer au but poursuivi. Elle demande dans un contexte plus difficile pour les entreprises que celles-ci ne se voient pas imposer de nouvelles charges et lourdeurs administratives qui risqueraient de freiner inutilement leur développement.

En ce qui concerne l'article 17 instaurant certaines prérogatives en faveur des agents du HCPN à savoir la visite des infrastructures, autres que les locaux d'habitation, pendant le jour et la nuit et ce, sans notification préalable, la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis n'apporte pas de précisions en ce qui concerne la coexistence de la disposition projetée avec les droits fondamentaux que sont le respect de la vie privée, la protection des données et le secret professionnel, dont le secret bancaire. Elle souhaiterait par conséquent dans un souci de sécurité juridique et de respect des droits et devoirs des différents protagonistes, que ces aspects fassent l'objet d'éclaircissements et de précisions afin d'éviter qu'une mise œuvre efficace des mesures projetées soit compromise le moment venu.

Concernant finalement l'article 32 du projet de loi sous avis portant sur une modification de l'article 8 (1) de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics, ajoutant un point l) à cet article afin de prévoir les marchés de la protection nationale, la Chambre de Commerce suggère d'inclure également les « *services de protection nationale* » au sein du point a) de l'article 8(2) comme suit : « *a) pour les marchés à conclure par les pouvoirs adjudicateurs compétents pour l'Armée, la Police Grand-Ducale, l'Administration des Douanes et Accises et pour les services de secours et de protection nationale, pour des besoins de standardisation des équipements et du matériel d'intervention ainsi que des effets personnels de protection et de sécurité des membres des unités d'intervention* », de façon à permettre le recours à la procédure négociée dans le cadre visé par ledit article. Cette modification serait alors complémentaire à ce que prévoit l'article 8 (1).

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres remarques particulières à formuler, et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs du présent projet de loi.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de ses observations.

AAN/TSA