

N° 5347

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant création de la structure de protection nationale

* * *

(Dépôt: le 4.6.2004)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (4.4.2004)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	4
4) Commentaire des articles	7

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création de la structure de protection nationale.

Palais de Luxembourg, le 4 juin 2004

*Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,*

Jean-Claude JUNCKER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– La Protection Nationale englobe la gestion civile et militaire des crises internes, de même que la réponse aux effets et conséquences d'une crise externe sur le Luxembourg. L'élaboration et la mise en vigueur coordonnées de mesures de prévention et de protection contre les effets de toute menace, armée ou non, qui porteraient atteinte au fonctionnement normal de l'Etat, à la sécurité et à l'intégrité du territoire national ainsi qu'à la sécurité de la population lui incombent.

Art. 2.– La Structure de Protection Nationale est placée sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat. Elle comporte:

- le Conseil Ministériel de la Protection Nationale (CMPN);
- le Conseil Supérieur de la Protection Nationale (CSPN);
- le Haut-commissariat à la Protection Nationale (HCPN);
- les Comités Nationaux (CONAT).

Elle est active en temps de paix comme en temps de crise et de guerre, que la menace soit de nature conventionnelle, terroriste, nucléaire, biologique, chimique ou radiologique.

Art. 3.– Il est institué un Conseil Ministériel de la Protection Nationale (CMPN). Le CMPN est présidé par le Premier Ministre ou son remplaçant et se compose des membres du Gouvernement désignés par le Premier Ministre en fonction de la nature de la crise. Toute autre personne que le Président jugera utile pourra y assister comme conseiller. Les modalités de fonctionnement du CMPN peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Art. 4.– Le CMPN est l'organe de décision politique en matière de protection nationale.

Il fixe la politique générale à suivre, définit les objectifs à réaliser par l'élaboration des mesures particulières et assure la direction stratégique lors de la mise en œuvre de celles-ci.

Art. 5.– Chaque Ministre est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures de protection nationale pour autant qu'elles concernent les ministères, les administrations et les services de son domaine de compétence.

Art. 6.– Il est institué un Conseil Supérieur de la Protection Nationale (CSPN) qui est placé sous l'autorité du Premier Ministre et qui comprend un délégué de chaque ministère de même que les chefs des administrations et les directeurs des services directement concernés par la gestion des crises.

Le CSPN est un organe de consultation, de coordination et de planification, habilité à se prononcer soit à la demande du Premier Ministre, soit de sa propre initiative sur toutes les questions ayant trait à la Protection Nationale. Il est chargé en particulier:

- d'assister et de conseiller le Premier Ministre et le Conseil Ministériel de la Protection Nationale,
- d'aviser tout projet de loi, de règlement ou de plan touchant de près ou de loin le domaine de la Protection Nationale,
- d'étudier toutes les questions qui lui sont soumises ainsi que tous les sujets qu'il juge utiles.

Les modalités de fonctionnement du CSPN peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Art. 7.– Afin de promouvoir les planifications spécifiques en matière de protection nationale, des Comités Nationaux (CONAT) peuvent être créés. Des règlements grand-ducaux en fixeront la composition, les missions et les modalités de fonctionnement.

Art. 8.– Il est institué auprès du Premier Ministre un Haut-commissariat à la Protection Nationale (HCPN), dirigé par un Haut-commissaire à la Protection Nationale, ci-après dénommé le Haut-commissaire.

Le Haut-commissariat assure le secrétariat du CMPN et du CSPN et veille à la notification des décisions du CMPN aux ministères, aux administrations ainsi qu'aux services, pour autant qu'ils soient concernés.

Le Haut-commissaire à la Protection Nationale préside le CSPN.

Art. 9.– Les missions principales du HCPN sont les suivantes:

Sur le plan national:

- Il développe et coordonne une stratégie nationale en matière de gestion civile et militaire des crises.
- Il coordonne, sous l'autorité du président du CMPN, les contributions des ministères, administrations et services en matière de gestion des crises telle que décrite à l'article 1er.
- Il planifie tout ou partie des mesures de prévention et de protection et en assure la coordination.
- Il élabore des plans et procédures nécessaires à l'établissement d'un Centre National de Crise (CNC), infrastructure à partir de laquelle le CMPN gère les crises. Le CNC entrera en activité sur instruction du CMPN et pourra être renforcé en personnel par mise à disposition d'agents d'autres ministères ou administrations.

Sur le plan international, le HCPN représente le Luxembourg au sein des fora de l'Union européenne, de l'OTAN et de toute autre organisation internationale pour autant qu'ils traitent de la gestion civile des crises telles que décrites à l'article 1er et des plans civils d'urgence. Il informe chaque département ministériel concerné, des décisions des comités interalliés institués en matière de protection nationale et des conséquences nationales résultant de ces décisions. Il traduit et adapte ainsi les mesures de prévention et de protection collectives de ces organismes internationaux en mesures nationales.

Ses missions lui incombent en temps de paix comme en temps de crise et de guerre, que la menace soit conventionnelle, nucléaire, radiologique, biologique ou chimique.

Le fonctionnement ainsi que la spécification des tâches du Haut-commissariat à la Protection Nationale sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 10.– Le Haut-commissariat communique avec les ministères, les administrations et les services par l'intermédiaire des délégués que les Ministres auront désignés comme membres du CSPN. Ces mêmes fonctionnaires sont chargés d'apporter leur collaboration directe au Haut-commissaire.

Dispositions en matière de personnel

Art. 11.– Le cadre spécial du Haut-commissariat à la Protection Nationale au sein de l'administration gouvernementale comprend, dans la carrière supérieure de l'administration, grade de bonification d'ancienneté: 12, un Haut-commissaire à la Protection Nationale.

La fonction de Haut-commissaire est classée au grade 18 de la rubrique I „Administration générale“ de l'annexe A de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La nomination à la fonction de Haut-commissaire se fait au gré du Gouvernement dans l'ordre de priorité suivant:

- 1° Parmi les officiers de l'armée réunissant les conditions de qualification et de formation requises pour l'accès au grade de lieutenant-colonel de l'armée.
- 2° Parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure des administrations et services de l'Etat ayant accompli avec succès un cycle complet de quatre années d'études universitaires et disposant de compétences particulières en matière de gestion de crises et de planification.

Art. 12.– En dehors du Haut-commissaire, le Haut-commissariat à la Protection Nationale pourra disposer, suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires, de fonctionnaires de l'administration gouvernementale et de fonctionnaires détachés d'autres administrations et services.

Les fonctionnaires de l'administration gouvernementale sont affectés au Haut-commissariat à la Protection Nationale par décision du Conseil de Gouvernement, sur proposition du Premier Ministre, Ministre d'Etat et sur avis du Ministre ayant dans ses attributions l'administration gouvernementale.

Les fonctionnaires des autres administrations et services sont détachés au Haut-commissariat à la Protection Nationale par décision du Premier Ministre, Ministre d'Etat, de l'accord du Ministre compétent pour l'administration de laquelle ils relèvent. Au moment de leur détachement, les fonctionnaires visés par le présent paragraphe sont placés hors cadre par dépassement des effectifs prévus dans leur cadre d'origine.

Il peut être mis fin à l'affectation ou au détachement d'un fonctionnaire par décision du Conseil de Gouvernement, sur proposition du Premier Ministre, Ministre d'Etat, à la demande du concerné ou d'office. Lorsque la décision intervient d'office, l'intéressé doit être entendu en ses observations.

Le Conseil de Gouvernement arrête le nombre de fonctionnaires à affecter ou à détacher au Haut-commissariat à la Protection Nationale.

Le personnel du Haut-commissariat à la Protection Nationale peut comprendre en outre des employés et des ouvriers suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Dans le cadre de ses attributions, le Haut-commissariat à la Protection Nationale peut recourir de façon temporaire et ponctuelle aux services d'experts ou de conseillers externes.

Dispositions modificatives

Art. 13.– Les modifications et ajouts suivants sont apportés à ladite loi du 22 juin 1963:

- a) l'annexe A – Classification des fonctions – Rubrique I. – Administration générale – est modifiée comme suit: au grade 18 est ajoutée la mention – „haut-commissariat à la protection nationale – haut-commissaire“
- b) l'annexe D – Détermination – Rubrique I. – Administration générale – est modifiée comme suit:
 - dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation d'ancienneté: grade 12: au grade 18 est ajoutée la mention – „haut-commissaire à la protection nationale“
- c) à l'article 22, section VIII, paragraphe b est ajoutée, devant la mention – „directeurs généraux“, la mention – „haut-commissaire à la protection nationale“.

Art. 14.– La loi du 2 août 1997 portant réorganisation de l'Armée est amendée comme suit:

A l'article 16, il y a lieu d'insérer le point „2) les officiers, les sous-officiers et les caporaux de carrière employés par ordre du Gouvernement auprès du Haut-commissariat à la Protection Nationale.“

L'actuel point 2) est par conséquent renuméroté 3).

Art. 15.– La loi du 16 avril 1979, portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat est à amender comme suit:

A l'article 1er, section 2, après la mention „aux agents de sécurité et au personnel chargé de la sécurité dans les services“ est ajoutée la mention „au Haut-commissaire ainsi qu'aux agents affectés respectivement détachés au Haut-commissariat à la Protection Nationale“.

Art. 16.– La loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe, est amendée comme suit:

Au chapitre IV, Art. 8. b) intitulé: „Sont exemptés“, il est ajouté in fine: „5) Le Haut-commissaire ainsi que les agents affectés respectivement détachés au Haut-commissariat à la Protection Nationale“.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Une des missions essentielles de l'Etat est celle d'assurer constamment et en toutes circonstances, la protection de la nation contre toute menace qui pourrait atteindre gravement la souveraineté et l'indépendance du pays, le libre fonctionnement des institutions, la sauvegarde des intérêts nationaux et la sécurité de la population.

L'existence de législations de crise et de structures appropriées paraît donc indispensable pour faire face à des situations d'exception. Les premiers pas décisifs vers une politique de protection nationale au Luxembourg ont été faits en 1963 par règlement grand-ducal du 25 octobre 1963, concernant l'organisation générale de la protection nationale, pris sur base de la loi du 22 août 1936 autorisant le gouvernement à prendre des mesures propres à protéger la population contre les dangers aux attaques aériennes. Cette loi de 1963 a cependant été abrogée par la loi du 18 novembre 1979 portant organisation de la protection civile dont l'article 19 spécifie cependant que les règlements pris en exécution de la loi de 1936 resteront en vigueur tant qu'ils n'auront pas été remplacés par de nouvelles dispositions.

Par règlement grand-ducal du 25 octobre 1963, qui abrogeait celui du 31 décembre 1959, en pleine période de guerre froide, le domaine de la protection nationale englobait les mesures civiles et militaires destinées à protéger le pays et la population contre les effets nocifs d'un conflit armé.

Finalement à la fin de la guerre froide, les menaces semblant disparaître, les organes de la Protection Nationale furent mis en veilleuse par décision du Conseil de Gouvernement du 12 novembre 1993.

Or, suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis d'Amérique, le Comité Permanent de Sécurité (CPS), sous la présidence de Monsieur le Ministre de la Justice, assisté par Monsieur le Ministre de l'Intérieur, fut réactivé afin de prendre les mesures de protection qui s'imposaient. Les discussions menées au CPS portaient sur ses structures, ses procédures de mise en alerte et de montée en puissance, sa façon d'instaurer et de gérer des mesures préventives et de protection ainsi que de mener une opération de réaction à une attaque terroriste, fut-elle conventionnelle (bombe, otages, etc.) ou de nature nucléaire, radiologique, biologique ou chimique.

L'après-guerre froide et surtout l'évolution de nouvelles menaces, dont l'événement tragique du 11 septembre 2001 n'est que l'exemple le plus frappant, nous fournissent la preuve qu'une adaptation de nos structures et procédures nous permettant de prévenir leurs effets et de réagir vite et efficacement en cas d'atteinte au fonctionnement normal de l'Etat et à ses institutions, à la sécurité et à l'intégrité du territoire national et à la sécurité de la population s'imposait. Les mesures prises doivent garantir une riposte décisive et mesurée sachant que la population accepte de plus en plus difficilement les sinistres et les pertes. La Protection Nationale doit relever de la plus haute autorité du pouvoir exécutif qui a besoin d'un Centre National de Crise à partir duquel elle est à même de gérer les crises.

Il s'agira également d'optimiser la coordination entre alliés, en alignant nos mesures nationales sur celles de l'Union européenne et de l'OTAN ou toute autre organisation internationale dont le Luxembourg est membre et qui aurait pour mission de contrer l'émergence de crises internationales et les effets des menaces, quelles soient conventionnelles, nucléaires, radiologiques, chimiques ou biologiques.

Définir un nouveau concept pour la Protection Nationale revient à nous donner un concept global de gestion civile et militaire des crises de même que des structures et procédures y relatives.

Les mécanismes principaux en protection nationale peuvent être résumés comme suit:

„Détecer, prévenir, se préparer à contrer, se protéger contre, répondre à et recouvrer des effets d'une crise externe ou d'une attaque sur le pays.“

Généralement, les tâches principales qu'on attribue au domaine de la protection nationale peuvent être définies comme suit:

- la prévision, la surveillance et la prévention,
- la sécurité des infrastructures critiques et vitales,
- la sauvegarde des institutions nationales et de la fonction gouvernementale,
- la protection et l'assistance aux populations,
- l'organisation des secours et des soins,
- la restauration et le retour de l'état normal.

Visant l'ensemble du spectre des missions du domaine de la protection nationale, qu'il s'agira d'ailleurs de clairement définir au cours des travaux futurs, quatre phases, s'appliquant à la gestion des crises, peuvent être énoncées:

- La phase de planification et de préparation (exercices) de la prévention et de la réaction. Cette phase, hors de toute menace, comporte la coordination entre tous les acteurs sur la scène de la sécurité intérieure et de la protection de la population.
- La phase de surveillance et de prévention. Durant cette phase, lors de laquelle une menace potentielle directe ou indirecte émerge, il s'agira d'en surveiller l'évolution et d'activer des mesures de prévention nationales, greffées si besoin en est sur les mesures prévues au niveau de l'Union européenne, voire de l'OTAN.
- La phase d'action et de réaction. Alors qu'une menace directe est identifiée, des actions de protection concrètes seront déclenchées. Des opérations de réaction seront prêtes à être déclenchées au cas où la prévention et la protection auraient échoué.
- La phase de gestion des conséquences et de retour à l'état normal.

Pour ce qui est des moyens de garantir la mise en œuvre de toutes ces mesures, force est de reconnaître que les ressources humaines et matérielles disponibles atteignent très vite leurs limites et ce pendant la phase de prévention, de même que et peut-être surtout pendant la phase d'action et de réaction. Nous manquons d'une réserve en personnel et en matériel qui permettrait d'augmenter les forces actives de la police, des douanes et de l'armée.

La protection civile, moyen de prévention et surtout de réaction par excellence pour les secours d'urgence, doit en principe être réservée pour cette dernière mission et ne peut donc que très peu être engagée dans la prévention et l'action contre une menace armée.

En ce qui concerne les structures, il faut se rendre à l'évidence que, pour qu'elles puissent servir en cas de crise ou de guerre, elles doivent déjà exister et fonctionner en temps normal. Ces structures doivent en effet être rodées et bien connues par les responsables et la population pour qu'elles fonctionnent sous un temps de réaction court et sous le poids des responsabilités accrues, l'enjeu étant la sécurité du pays et de la population.

Il est d'autre part primordial que les mesures, actions et réactions des différents intervenants soient coordonnées afin d'éviter le double emploi ou pire l'équivoque voire même le chaos. En effet, tout manque de coordination préalable à l'intervention, qui, elle, se fera sous la pression de la menace et du temps, risque de se multiplier pendant l'action et ce au détriment de la protection. Il serait erroné d'admettre que les manques de coordination de planification puissent se rattraper au courant de l'opération.

La structure de protection nationale aura besoin de quatre piliers, à savoir:

- une structure de décision et de commandement;
- une structure de planification et de coordination;
- une structure de forces;
- une structure de soutien.

La logistique de même que les ressources humaines et les moyens des intervenants, donc leurs structures de soutien et de forces devront être garanties par leurs structures respectives existantes, quitte à être coordonnées au besoin et renforcées soit mutuellement, soit par des moyens logistiques nationaux.

L'autorité de décision et de commandement sera entre les mains du Conseil Ministériel de Protection Nationale (CMPN) ou de l'une de ses formations en fonction de la nature de la crise à gérer et de l'urgence des mesures à prendre. Ainsi, le Comité Permanent de Sécurité (CPS), existant actuellement, pourrait constituer un modèle pour le fonctionnement futur de ces formations.

La structure de planification et de coordination sera dirigée par le Conseil Supérieur de la Protection Nationale (CSPN), le Haut-commissariat à la Protection Nationale (HCPN) ayant la responsabilité de le faire fonctionner. Le HCPN, qui participe à la planification à l'échelon de la structure nationale, sans s'immiscer dans la planification et les opérations propres aux intervenants, trouve sa raison d'être dans la coordination, afin de mettre les différents corps opérants dans le cadre de la protection nationale sur un même dénominateur commun en matière de préparation, de planification et de procédure de mise en vigueur.

Alors que le CSPN se limite à la consultation, la coordination et la planification générale, visant l'aspect global de la protection nationale, des comités assurant la planification spécifique dans les différents domaines de la protection nationale tels que la sécurité intérieure, la santé, les télécommunications, le transport etc., s'imposent. A cet effet, des Comités Nationaux (CONAT) de consultation, de coordination et de planification, interministériels et civilo-militaires au besoin, seront créés. Ils seront présidés par des experts en la matière. Le HCPN par le biais du CSPN en coordonne les travaux.

La présente loi a donc comme objectif principal celui de mettre à disposition du pouvoir exécutif une structure lui permettant de gérer une crise d'envergure et de faire assurer la coordination nationale au niveau des procédures de même qu'au niveau de la planification et de la mise en vigueur de mesures de prévention et de protection. Le rôle du HCPN se limite avant tout à des tâches de réflexion, de proposition, de conseil et de coordination. Il est l'organe qui fera établir et fonctionner le Centre National de Crise à disposition du CMPN.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er.

L'article premier définit en gros le cadre de la gestion des crises dans lequel se situe l'action principale de la protection nationale. Définir ce qu'est une crise n'est certes pas facile. On pourrait cependant s'orienter d'après un texte, extrait d'un exposé du Dr. Patrick Lagadec, Directeur de la Recherche de l'Ecole Polytechnique à Paris et expert en gestion des crises renommé, qui dit que „*La crise n'est pas une simple brèche dans un système stable, mais un ensemble de problèmes et de menaces non circonscrits dans l'espace, le temps, les acteurs, les moyens, les coûts etc. Il s'agit d'aller vite, sans très bien savoir où aller, avec qui et quoi. La crise est la confrontation à des problèmes hors épure coutumière, à des dérives potentiellement inexorables, à la nécessité d'agir alors précisément que l'on voit se dissoudre les références qui jusqu'alors permettaient de guider, d'encadrer, de donner sens et valeur à l'action individuelle et collective. La crise, c'est l'urgence plus la déstabilisation. Elle combine déferlement de difficultés, dérèglement dans le fonctionnement des organisations, divergences dans les choix fondamentaux. Elle ne pourra pas être résolue par de simples mesures techniques, définies par des spécialistes. Sa résolution sera imposée par l'autorité.*“

La définition de la gestion des crises peut se formuler comme suit:

„La gestion des crises se situe au départ au niveau de la direction politique et stratégique. Elle comprend aussi l'application ainsi que le contrôle de l'application des lois et des directives politiques afférentes. Elle inclut enfin l'identification, l'acquisition et la planification d'emploi de ressources, la planification et l'application de procédures et de mesures nécessaires à l'anticipation, à la prévention et/ou à la résolution d'une menace armée ou non, voire d'un acte de terrorisme qui porteraient atteinte au fonctionnement normal du pays, à la sécurité et à l'intégrité du territoire national et à la sécurité de la population.

Sont considérés en général comme piliers de la gestion civile et militaire des crises internes:

- la prévision, la surveillance et la prévention,
- la sécurité des infrastructures critiques et vitales,
- la sauvegarde des institutions nationales et de la fonction gouvernementale,
- la protection et l'assistance aux populations,
- l'organisation des secours et des soins,
- la restauration et le retour à l'état normal.“

La gestion d'une crise à l'échelon national est donc avant tout un acte politique et la situation de crise est déclarée par l'autorité politique.

Article 2.

Alors que l'article 1er définit les fonctions de la Protection Nationale, l'article 2 en fixe la structure, les organes. La Structure de Protection Nationale constitue le cadre de référence pour la coopération entre les organes existants, ceux créés par la présente loi et ceux à créer dans la suite pour couvrir toutes les fonctions stipulées par l'article 1er de la présente loi, de la prise de décision politique jusqu'à l'exécution non comprise en passant par la consultation, la coordination et la planification. Il faut cependant se rendre à l'évidence que la Protection Nationale ne saurait être assurée que par les seuls CMPN, CSPN, HCPN et CONAT, nonobstant leurs compétences ou missions. Elle relève en fin de compte de l'interaction de ses composantes avec l'ensemble des organes d'exécution à vocation et compétences multiples, diverses et complémentaires. Les crises étant de nature aléatoire, il ne serait pas judicieux de créer et de maintenir des organes permanents d'envergure pour leur faire face. Il s'agit plutôt de mettre en place une interaction flexible entre les composantes de la Protection Nationale et les organes d'exécution, en fonction du contexte de la crise à gérer. Il faut d'emblée se rendre compte que les organes d'exécution, appelés à mettre en œuvre les mesures, tels que la Protection civile, la Police etc., sont représentés dans la structure de Protection Nationale, que ce soit par le membre du Gouvernement responsable au sein du CMPN, leur chef d'administration ou directeur au CSPN ou un représentant dans certains comités nationaux. Ils ne sont toutefois pas une composante de la structure de protection nationale. Ils exécutent sous l'autorité de leur Ministre de tutelle.

Articles 3, 4, 5.

Ces articles introduisent le Conseil Ministériel de la Protection Nationale (CMPN) comme organe de décision politique et de commandement à la tête de la Structure de Protection Nationale. Le CMPN réunit les membres du Conseil de Gouvernement et est présidé par le Premier Ministre. En matière de Protection Nationale, il donne les directives politiques en vue de l'élaboration des mesures particulières au CSPN d'une part et de l'exécution de celles-ci par les administrations civiles et militaires d'autre part. Son secrétariat est assuré par le Haut-commissariat à la Protection Nationale.

Le CMPN, qui dans sa configuration la plus complète est en principe appelé à décider des mesures à prendre à plus ou moins long terme, peut, selon le principe de la géométrie variable et en fonction de la nature de la crise, faire gérer cette dernière par une de ses formations à composition réduite et adaptée. Le CMPN peut se réunir sous différentes constellations, soit en réduisant le nombre des membres du Gouvernement à participer soit en s'adjoignant des experts comme conseillers. Le Premier Ministre peut placer ces différentes formations sous la présidence d'un des Ministres. Ainsi le Comité Permanent de Sécurité (CPS), créé conformément à l'arrêté du Ministre de la Justice du 28 juin 2002, serait-il l'exemple d'une de ces formations. Le cas était plutôt destiné à prendre, dans l'immédiat, les mesures concrètes et urgentes qui s'imposent en cas d'attaque terroriste. Un autre exemple de formation réduite du CMPN pourrait être l'Autorité Gouvernementale Nationale (AGN), telle qu'elle est définie dans le cadre du concept OTAN d'intervention contre la menace d'un avion terroriste, appelé „avion renégat“ en terminologie OTAN. En effet, au cas où un avion renégat s'approcherait de l'espace aérien luxembourgeois ou y évoluerait, une formation très réduite du CMPN devrait être à même de coopérer avec les autorités des pays voisins voire prendre les décisions qui s'imposent et ce dans un délai extrêmement court.

Les structures, procédures et attributions de ces formations peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Article 6.

Le Conseil Supérieur de la Protection Nationale est l'instance la plus élevée de la structure de planification de la Protection Nationale. De par sa composition et ses attributions, il est l'organe qui prépare les décisions du Conseil Ministériel ou de ses formations. En temps normal, il est l'organe de coordination des planifications génériques et de circonstance. Vu la présence de représentants de tous les départements gouvernementaux ainsi que des responsables des administrations et services intervenants directement dans la gestion des crises, le CSPN doit être à même d'amener sur un dénominateur commun toutes les planifications opérationnelles des intervenants sans cependant s'immiscer dans cette dernière.

Article 7.

Les Comités Nationaux sont en fait des comités de consultation, de coordination et de planification, interministériels et civilo-militaires au besoin. C'est au sein de ces comités que se fera la planification spécifique des différents domaines de la protection nationale. Les comités sont en principe présidés par des experts des domaines respectifs voire de hauts fonctionnaires des ministères du ressort et de ces domaines. Leur composition et leur fonctionnement sont fixés par règlement grand-ducal. Certains de ces comités existent déjà. Ainsi le Comité National des Télécommunications a-t-il été créé par règlement grand-ducal du 6 avril 2001 sur modèle de l'ancien comité mixte des télécommunications. De même le Comité National de Sûreté de l'Aviation Civile a-t-il été créé par règlement grand-ducal du 26 octobre 2001. Un comité existe à l'échelon de la Direction de la Santé avec la Protection Civile, sans qu'il soit officiellement établi comme comité national.

On peut dès à présent s'imaginer la nécessité de créer d'autres comités tels que:

- Le Comité National de l'Infrastructure Critique à présider par le Haut-commissaire à la protection nationale.
- Le Comité National de la Sécurité Intérieure à présider par le Directeur général de la police.
- Le Comité National des Transports à présider par un haut fonctionnaire du Ministère des transports.
- Le Comité National de l'Approvisionnement à présider par un haut fonctionnaire du Ministère de l'économie.

Les travaux du CSPN devraient en définitive donner une idée précise sur le nombre et la nature des comités nationaux.

Articles 8, 9, 10.

Le Haut-commissariat à la Protection Nationale doit être la force motrice du Conseil Supérieur de la Protection Nationale. Il doit non seulement initier la coordination mais également la diriger. Ses missions sont spécifiées par règlement grand-ducal, permettant ainsi au Gouvernement de les adapter en fonction de l'évolution de la situation et des expériences faites, sans devoir légiférer.

Il faut remarquer que les missions du HCPN ont été fixées en respectant les principes suivants:

- Tant que la gestion d'une crise n'est du ressort que d'un seul ministère, le HCPN n'est en principe pas sollicité. Son rôle de coordinateur ne commence qu'à partir du moment où plus d'un ministère seraient confrontés à la crise.
- La préparation opérationnelle et logistique de chaque administration ou service public intervenant sur le terrain, reste la responsabilité de ce dernier. Le HCPN ne se substituera à aucun moment à l'un des intervenants sur le plan de la gestion des crises. Chaque corps gardera ses propres responsabilités dans ses subordinations actuelles.
- Ce concept ne tient pas directement compte des secours d'urgence en cas de catastrophes naturelles, ni d'accidents de grande envergure tels que les accidents aériens ou nucléaires (Cattenom) puisque le champ d'action proposé vise plutôt les mesures de prévention et de protection contre les effets de toute menace, armée ou non, qui porterait atteinte au fonctionnement normal du pays et la sécurité de la population. D'ailleurs l'instauration de la nouvelle administration des Services de Secours ainsi que du Conseil Supérieur des Services de Secours imposera sans doute une coopération étroite avec le CSPN/HCPN.
- Le domaine de la planification logistique nationale quant aux stocks de denrées alimentaires et de carburants, aux moyens de transport, aux moyens et infrastructures médicales etc. n'incombe pas au HCPN puisqu'il reste du ressort des ministères respectifs. Les données y relatives entreront cependant dans la coordination nationale pour la gestion des crises.

Sur le plan international et notamment dans le cadre de l'Alliance Atlantique, le HCPN représente le Luxembourg au Haut comité pour l'Etude des Plans d'Urgence dans le Domaine Civil (Senior Civil Emergency Planning Committee, SCEPC). La planification civile d'urgence est un élément essentiel de la notion d'ensemble de sécurité et de stabilité dans la région euro-atlantique. Ses objectifs, en plus de contribuer aux efforts interalliés, sont de supporter les autorités nationales en ce qui a trait à:

- maintenir la continuité du Gouvernement pour faire face à une catastrophe ou à des hostilités;
- protéger et maximiser l'utilisation efficace des ressources civiles et de l'infrastructure essentielle des nations pour subvenir aux besoins civils et militaires;
- supporter et protéger la population et lorsque possible, diminuer sa vulnérabilité.

Dans le contexte actuel de sécurité, cinq rôles pour les Plans Civils d'Urgence peuvent être identifiés:

- Support civil pour les opérations militaires de l'Alliance;
- Support pour les opérations de réponse aux crises non incluses dans l'article 5;
- Support aux autorités nationales lors de situations de crise civile;
- Support aux autorités nationales en ce qui a trait à la protection des populations contre les effets des armes de destruction massive; et
- Coopération avec les partenaires.

Huit bureaux et comités d'étude en planification civile ont été constitués sous l'égide du Haut comité pour l'étude des plans d'urgence dans le domaine civil (SCEPC), avec la responsabilité de coordonner la planification dans les domaines suivants:

- transports intérieurs de surface;
- transports océaniques;
- aviation civile;
- ravitaillement et agriculture;
- planification industrielle;
- télécommunications civiles;
- protection civile;
- planification médicale.

Il faut remarquer que pour chacun de ces sous-comités, un expert luxembourgeois a été désigné.

Article 11.

Les missions principales du Haut-commissariat à la Protection Nationale consistant aussi bien dans la planification permanente de la politique de gestion de crises du Gouvernement que dans la collaboration à la mise en œuvre de cette politique en cas de crise ou de catastrophe, il paraît dans la logique des choses de chercher, sur le plan administratif, le rapprochement le plus étroit possible avec l'administration gouvernementale. L'article sous examen renonce ainsi à la création d'un cadre propre allant au-delà de la création de la fonction de Haut-commissaire.

La création d'un cadre spécial unipersonnel pour la fonction de Haut-commissaire correspond à un besoin réel en rapport avec les missions spécifiques attribuées au Haut-commissaire à la Protection Nationale qui comprennent principalement la planification des moyens à mettre en œuvre en cas de crise ou de catastrophe et la gestion de crises. La formation et la qualification requise pour l'accomplissement de ces tâches sont peu répandues dans le monde civil, mais font par contre partie des connaissances généralement acquises au corps des officiers de l'Etat-major de l'Armée.

Pour la raison qui vient d'être évoquée, les conditions de recrutement du Haut-commissaire à la Protection Nationale sont formulées de manière à réserver le poste en question prioritairement aux militaires dont la formation et la qualification répondent aux critères retenus pour l'accès au grade de lieutenant-colonel de l'Armée et qui sont fixées aux articles 8, 14 et 15 du règlement grand-ducal du 12 décembre 1974 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des officiers de carrière de l'armée proprement dite.

Ce n'est qu'en deuxième rang, et à défaut de candidature militaire convenant au Gouvernement, que des candidatures de fonctionnaires civils sont prises en considération. Il est entendu que la piste „civile“ ne peut constituer qu'une voie tout à fait subsidiaire et que les candidatures qui en sortent doivent se prévaloir d'une expérience solide et confirmée en matière de gestion de crises et de planification.

Le classement de la fonction de Haut-commissaire à la Protection Nationale au grade le plus élevé de l'administration générale se justifie par le degré de responsabilité à assumer par le titulaire du poste ainsi que par le rôle prééminent de coordinateur que le Haut-Commissaire joue dans le concert des grandes administrations collaborant dans le cadre du Conseil Supérieur de la Protection Nationale ainsi que dans un contexte de crise.

Article 12.

La majorité du personnel du Haut-commissariat se compose de fonctionnaires de l'administration gouvernementale qui y sont affectés par voie de décision du Conseil de Gouvernement. Outre l'observation déjà faite que les missions du Haut-commissariat sont très étroitement liées au fonctionnement même du Gouvernement, il y a lieu de constater que l'incorporation de ses fonctionnaires dans le cadre de l'administration gouvernementale confère au Haut-commissariat un maximum de flexibilité dans la gestion de ses effectifs. Cet avantage est d'autant plus réel que les effectifs du Haut-commissariat ne sont pas prévisibles à long terme et qu'il peut à tout moment s'avérer nécessaire de le renforcer temporairement et à brève échéance en cas de crise.

La voie du détachement est pratiquée afin de permettre le recrutement de fonctionnaires dont la carrière n'est pas prévue dans le cadre de l'administration gouvernementale, comme c'est le cas par exemple des carrières techniques.

La fixation d'un effectif maximal de fonctionnaires affectés et détachés au Conseil de Gouvernement permet de contrôler le développement des effectifs du Haut-commissariat sans pour autant y appliquer une rigueur qui contredirait l'impératif de flexibilité prédéfini.

Article 13.

L'article se propose d'intégrer la fonction de Haut-commissaire à la Protection Nationale dans la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat afin de permettre le paiement du traitement y attaché.

Article 14.

Cet article modifie la loi du 2 août 1997 portant réorganisation de l'armée permettant ainsi la mise hors cadre des officiers, sous-officiers et caporaux de l'armée au profit du Haut-commissariat à la protection nationale.

Article 15.

Cet article ajoute le personnel du HCPN à la liste du personnel de l'Etat n'ayant pas droit de faire la grève.

Article 16.

La loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe prévoit que la réquisition notamment de personnes physiques peut s'exercer dès que le Gouvernement en conseil aura constaté que le Luxembourg est impliqué soit directement, soit par le fait de son appartenance à une alliance militaire, dans une crise internationale grave déclenchant l'état d'alerte, dans un conflit international ou dans une catastrophe grave. Le droit de réquisition appartient en principe aux membres du Gouvernement, aux conseillers adjoints au Gouvernement, aux commissaires de district délégués par le membre du Gouvernement compétent, ainsi qu'aux personnes déléguées par le Gouvernement en conseil. En cas de catastrophe grave, les bourgmestres des communes sinistrées ou menacées sont habilités à exercer à titre provisoire, en cas d'urgence, le droit de réquisition. Le Gouvernement en conseil assure la coordination des mesures de réquisition.

La loi prévoit que notamment toute personne, luxembourgeoise ou étrangère, résidant au Luxembourg peut être réquisitionnée. Ce n'est que dans des cas déterminés et d'interprétation stricte que la loi prévoit des exemptions. Ces exemptions se justifient, entre autres, pour des raisons militaires, de maintien de l'ordre public ou encore de droit international. En fait, sont exemptes les personnes „*qui ont en temps de crise à jouer leur rôle propre*“ (avis du Conseil d'Etat du 24 juin 1980). Ainsi sont-ils par exemple exempts de réquisition les membres de l'armée et de la police grand-ducale.

Etant donné que les agents du Haut-commissariat à la protection nationale seront de toute évidence appelés à jouer un rôle prépondérant dans la gestion et la coordination de l'état de crise, il est opportun de leur accorder l'exemption prévue à l'article 8 b) de la loi précitée.

