

Projet de loi

sur la résilience des entités critiques et portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(8 décembre 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 13 mai 2025, par le Premier ministre, d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique.

Le texte de l'amendement unique était accompagné d'un commentaire, d'un texte coordonné du projet de loi reprenant l'amendement gouvernemental proposé, d'un tableau de concordance entre les dispositions du projet de loi amendé et les dispositions du projet de loi amendé en date du 10 janvier 2025, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Par dépêche du 11 novembre 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des institutions lors de sa réunion du 10 novembre 2025, ci-après « Commission ».

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

Le présent avis traitera les saisines susmentionnées en se basant, pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné annexé aux amendements parlementaires du 11 novembre 2025.

Considérations générales

Les amendements parlementaires sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 13 mai 2025.

Examen de l'amendement gouvernemental

Selon les auteurs, l'amendement gouvernemental sous revue vise à modifier le libellé de l'article 8 afin d'exclure du champ d'application de l'article 10 et des chapitres 4, 5 et 6 du projet de loi sous rubrique les entités critiques recensées dans le secteur de l'administration publique qui exercent des activités dans le domaine de la sécurité nationale pour éviter de

compromettre la confidentialité du travail du Service de renseignement de l'État.

Le Conseil d'État constate que la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CEE du Conseil (ci-après « directive (UE) 2022/2557 ») prévoit effectivement en son article 1^{er}, paragraphe 6, que la directive « ne s'applique pas aux entités de l'administration publique qui exercent leurs activités dans les domaines de la sécurité nationale, de la sécurité publique, de la défense et de l'application de la loi, [...] ».

Sans vouloir dès lors contester le principe même de l'exclusion du domaine de la sécurité nationale du champ du projet de loi sous avis et les arguments fournis à son appui, le Conseil d'État estime toutefois que l'approche choisie par les auteurs est source d'insécurité juridique en ce qu'elle ne désigne pas avec précision les entités concernées par l'exclusion. Il doit par conséquent s'opposer formellement au texte de l'amendement.

Le Conseil d'État préconise de suivre la voie choisie par le législateur belge et de désigner nommément les entités visées par l'exclusion, ceci à l'instar de l'article 5, paragraphe 4, de la loi belge du 26 avril 2024 établissant un cadre pour la cybersécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique¹.

Le Conseil d'État note encore que le législateur belge a inclus dans son énumération non seulement les entités relevant du domaine de la sécurité nationale, mais également celles faisant partie du secteur de la défense, secteur qui a été exclu du champ d'application des principales dispositions du projet de loi sous revue à travers un premier train d'amendements gouvernementaux soumis au Conseil d'État le 28 janvier 2025. Même si le Conseil d'État n'avait pas, à l'époque, formulé d'objection de principe concernant cette exclusion, qui, dans son principe, est également prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la directive (UE) 2022/2557, il recommande cependant de suivre en l'occurrence le législateur belge et d'inclure dans le projet de loi également une énumération des entités relevant du secteur de la défense exclues du champ d'application du dispositif.

Enfin, le Conseil d'État part du principe que les entités qui seront exclues du champ d'application de la nouvelle législation sont soumises à des réglementations spécifiques ayant un effet équivalent à celui du dispositif mis en place par le projet de loi sous avis.

Examen des amendements parlementaires

¹ « 4. Sous réserve des articles 8 et 38 ainsi que du titre 2, la présente loi ne s'applique pas :

1° aux services de renseignement et de sécurité visés à l'article 2 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité ;

2° à l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace créé par l'article 5 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace ;

3° au Ministère de la Défense visé à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 décembre 2018 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités ;

4° aux services de police et à l'inspection générale visés à l'article 2, 2° et 3°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;

[...] ».

Aux observations préliminaires jointes aux amendements sous examen, la Commission précise qu'en réponse à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de l'article 15, paragraphe 3, dans son avis complémentaire précité du 13 mai 2025, la première phrase de la disposition en question est complétée par le terme « maximal ».

Même si la modification en question ne fait pas l'objet d'un amendement formel, la Commission a fait sienne la demande de reformulation du Conseil d'État et reflété la modification dans le texte coordonné joint aux amendements parlementaires sous revue. Par conséquent, l'opposition formelle du Conseil d'État peut être levée.

Amendement 1

Selon la Commission, l'amendement sous revue vise à modifier l'article 13, paragraphe 2, alinéa 2, point 1°, du projet de loi afin de donner suite aux observations formulées par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 23 avril 2025 à travers une délimitation plus claire du périmètre des fichiers qui peuvent être consultés par la Police grand-ducale dans le cadre de la procédure de vérification des antécédents.

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observation.

Amendement 2

Sans observation.

Amendements 3 et 4

Dans son avis complémentaire précité du 13 mai 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, au motif que les dispositions visées étaient source d'insécurité juridique en raison de leur formulation insuffisamment précise, au libellé de l'article 13, paragraphe 4, alinéa 2, et de l'article 14, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, du projet de loi sous rubrique.

Afin de donner suite auxdites oppositions formelles, les amendements sous revue visent à modifier les libellés des deux dispositions précitées. Le Conseil d'État constate que les reformulations proposées par la Commission sont conformes à ses observations et suggestions. Par conséquent, les oppositions formelles précitées peuvent être levées.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 8 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes