

**N° 7248<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois en vue du financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET**

(25.1.2019)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président, Mme Joëlle ELVINGER, rapporteur ; MM. Guy ARENDT, Alex BODRY, Sven CLEMENT, Yves CRUCHTEN, Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Mme Martine HANSEN, M. Henri KOX, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi n°7248 a été déposé par le Premier Ministre, Ministre d'Etat le 21 février 2018.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données date du 27 avril 2018, celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics porte la date du 17 mai 2018.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 17 juillet 2018.

Des amendements gouvernementaux ont été introduits le 26 septembre 2018.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 13 novembre 2018.

Le projet de loi a été présenté à la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) au cours de la réunion du 14 janvier 2019. Lors de cette même réunion, Madame Joëlle Elvinger a été désignée rapporteur du projet de loi.

La COFIBU a également procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, des amendements gouvernementaux et de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 14 janvier 2019.

Le projet de rapport a été adopté au cours la réunion du 25 janvier 2019.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le présent projet de loi a pour objet de modifier ponctuellement la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois (ci-après : „RENITA“), autorisant le Gouvernement à financer les travaux

d'extension et de perfectionnement dudit réseau, ceci à la lumière de l'évolution projetée et nécessaire de ce dernier.

\*

### III. CONSIDERATIONS GENERALES

Le 20 mai 2014, la Chambre des Députés a adopté la loi de financement pour la conception, le déploiement, l'opération, l'entretien et la maintenance d'un réseau de radiocommunication numérique dédié aux services de sécurité et de secours, baptisé „RENITA“.

Depuis sa mise en service opérationnelle en 2015, plus de 9.000 agents issus de la Police grand-ducale, de l'Administration des Douanes et Accises, de l'Administration des Ponts et Chaussées, de l'Administration des services de Secours et des services d'Incendie communaux, du Centre des Communications du Gouvernement, de l'Armée luxembourgeoise, du Haut-Commissariat à la Protection nationale, du Service de renseignement de l'État et, récemment, du Centre de rétention se fient à RENITA.

Selon les auteurs du présent projet de loi, il n'aurait pas été possible en 2014 de fixer le montant exact de l'entièreté des dépenses à prévoir pour toute la durée de vie envisagée du nouveau réseau qui est de 15 ans. Un groupe composé d'experts en radiocommunication aurait procédé à une estimation des coûts pour le perfectionnement du réseau pour la période allant de la signature du contrat jusqu'à la fin de l'année 2017. Cette période étant venue à terme, une nouvelle projection des moyens financiers s'impose par le biais d'une adaptation de la loi de financement précitée.

La deuxième phase de perfectionnement projetée vise avant tout à améliorer la couverture terrestre, à renforcer les moyens de communication mis à disposition des centres d'intervention qui utilisent le dispositif RENITA dans le cadre de leurs missions, ainsi qu'à améliorer la sécurité du réseau.

En vue du raccordement futur de certains services et administrations au système RENITA (dont notamment le Service de la Navigation), le projet de loi sous rubrique prévoit également la mise à disposition de moyens financiers pour « *la mise en place d'infrastructures et de services additionnels* ».

\*

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au Commentaire des articles. (VI).

\*

### IV. FICHE FINANCIERE

Le montant total des frais d'investissement (Article 1<sup>er</sup> du projet de loi) et des frais mensuels d'opération (Article 2) se présente comme suit :

*Liste des mesures d'évolution et de perfectionnement envisagées à partir de 2018 et des frais relatifs (en euros HTVA):*

|   | <i>Frais d'investissement et de déploiement</i> | <i>Frais mensuels récurrents: autres frais</i> | <i>Frais mensuels récurrents: frais de personnel</i> | <i>Frais mensuels récurrents (total)</i> |
|---|---|--|--|--|
| Couverture à l'intérieur de bâtiments                   | 290.000   | 4.600  | 1.000  | 5.600                                    |
| Moyens de communication des salles de contrôle          | 250.000   | 5.000  | 2.000  | 7.000                                    |
| Nouvelles organisations utilisatrices                   | 380.000   | 8.500  | 2.400  | 10.900                                   |
| Optimisation communication dans des situations de crise | 900.000   | 10.000   | 4.000  | 14.000                                   |
| Optimisation de la couverture radio                     | 1.500.000                                       | 25.800   | 5.100  | 30.900                                   |

|                                       | <i>Frais d'investissement et de déploiement</i> | <i>Frais mensuels récurrents: autres frais</i> | <i>Frais mensuels récurrents: frais de personnel</i> | <i>Frais mensuels récurrents (total)</i> |
|---------------------------------------|---|--|--|--|
| Sécurisation du réseau                | 270.000   | 55.000   | 3.000  | 58.000                                   |
| Besoins additionnels des utilisateurs | 250.000   | 5.000  | 2.000  | 7.000                                    |
| <b>Grand Total</b>                    | <b>3.840.000</b>                                | 113.900  | 19.500   | <b>133.400</b>                           |

*Article 1<sup>er</sup>:*

Frais de déploiement du réseau national intégré de radiocommunication :

Le montant total des frais d'investissement et de déploiement se présente comme suit (en euros HTVA):

|  |                         |
|--|-------------------------|
| <b>Article budgétaire : 30.4.74.020 Réseau radio intégré : investissement</b>  |                         |
| Frais de conception et de déploiement du réseau de base<br>– selon offre du 23 septembre 2013                                  | 27.720.807 euros        |
| Frais pour couvrir la garantie bancaire et les assurances pour la période du déploiement<br>– selon offre du 23 septembre 2013 | 191.623 euros           |
| Frais d'investissement et de déploiement de composantes optionnelles jusqu'en 2017<br>– estimations du groupe d'experts        | 3.911.929 euros         |
| <b>Sous-total 2014-2017 (hors TVA)</b>   | <b>31.824.359 euros</b> |
| Frais d'investissement et de déploiement de composantes additionnelles à partir de 2018  | 3.840.000 euros         |
| <b>Total (hors TVA)</b>  | <b>35.664.359 euros</b> |

Ce montant correspond à 41.727.300 euros TTC au taux TVA actuel de 17%.

*Article 2:*

Frais mensuels d'opération du réseau (en euros HTVA) :

|   |                      |
|---|----------------------|
| <b>Article budgétaire : 00.4.12.380 Réseau radio intégré : fonctionnement</b>   |                      |
| Frais mensuels pour l'opération du réseau de base – selon offre du 23 septembre 2013                                    | 292.404 euros        |
| dont : – Frais de Personnel   | 133.805 euros        |
| – Autres frais  | 158.599 euros        |
| Frais mensuels additionnels pour composantes optionnelles commandées jusqu'en 2017<br>– estimations du groupe d'experts | 45.892 euros         |
| dont : – Frais de Personnel   | 11.563 euros         |
| – Autres frais  | 34.419 euros         |
| <b>Sous-total période 2014-2017 (hors TVA)</b>  | <b>338.386 euros</b> |
| Frais mensuels additionnels pour composantes optionnelles commandées à partir de 2018                                   | 133.400 euros        |
| dont : – Frais de Personnel   | 19.500 euros         |
| – Autres frais  | 113.900 euros        |
| <b>Total (hors TVA)</b>   | <b>471.786 euros</b> |

Ce montant correspond à 551.990 euros TTC au taux TVA actuel de 17%.

\*

## V. LES AVIS

### Avis du Conseil d'État

Dans son premier avis du 17 juillet 2018, le Conseil d'État s'interroge sur la démarche suivie par les auteurs du projet de loi, qui consiste à modifier les montants prévus dans la loi de financement initiale. Selon la Haute Corporation, il aurait été plus logique de prévoir une nouvelle enveloppe finan-

cière à partir de l'année budgétaire en cours, plutôt que de passer par une adaptation rétroactive des montants fixés en 2014.

Quant à l'adaptation du montant mensuel maximal alloué à l'adjudicataire pour l'exploitation du réseau de radiocommunication, le Conseil d'État demande plus d'informations concernant la date de lancement de la deuxième phase de perfectionnement du réseau et une définition de la notion « mise en application du réseau ».

L'article 3 du projet de loi prévoit l'insertion d'un nouvel article relatif à la protection des données traitées par les autorités, administrations et services publics concernés par le réseau RENITA. Or, le Conseil d'État est d'avis qu'un tel dispositif n'a pas sa place dans le cadre d'une loi de financement, mais devrait soit faire l'objet d'une loi particulière soit être intégré dans les lois relatives aux missions des services concernés. Vu que la démarche suivie par les auteurs viole l'article 99 de la Constitution, disposant qu'une autorisation de financement au-delà d'un certain seuil doit être conférée à l'État par une loi spéciale, la Haute Corporation exige, sous peine d'opposition formelle, que le projet de loi soit scindé en deux projets distincts, à savoir un premier projet de loi prévoyant l'engagement financier de l'État d'une part, et un deuxième projet de loi ayant trait à la protection des données d'autre part.

Dans son avis complémentaire du 13 novembre 2018, le Conseil d'État note que les amendements gouvernementaux du 25 septembre 2018 visent à apporter une réponse à la critique formulée par le Conseil d'État concernant l'absence de définition de la notion de « mise en exploitation du réseau ». Or, la Haute Corporation constate que les auteurs du projet de loi ont simplement supprimé les termes « à partir de la mise en exploitation du réseau » sans y apporter les précisions requises.

Par les amendements gouvernementaux précités, les auteurs ont également supprimé l'article 3 du projet de loi initial, qui prévoyait un dispositif de protection de données pour les utilisateurs du réseau. Suite à la séparation des dispositions relatives au financement du réseau RENITA et celles ayant trait à la protection des données, le Conseil est en mesure de lever son opposition formelle.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé aux avis respectifs.

#### **Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a émis son avis en date du 17 mai 2018.

Concernant l'adaptation du montant maximal à charge du budget de l'État pour la réalisation du réseau RENITA, la Chambre des fonctionnaires et employés publics craint que le nouveau montant inscrit ne suffise pas pour garantir une exploitation et une mise à jour efficaces du réseau jusqu'au 30 juin 2030. De plus, elle estime que les autorités de l'État devraient insister pour que le personnel occupant les postes clés, dont notamment les « deputy general manager », « operations manager », « quality manager », « risk manager » du réseau RENITA, soient engagés sous le statut du droit public.

#### **Avis de la Commission nationale pour la protection des données**

La Commission nationale pour la protection des données a avisé le projet de loi sous rubrique en date du 27 avril 2018.

La Commission donne à considérer que les auteurs du projet de loi n'ont pas énuméré les administrations, autorités et organismes publics concernés par le traitement des données personnelles utilisant le réseau RENITA. Elle propose de lister, dans le texte même de l'article 5, l'ensemble des autorités qui sont à considérer comme responsables du traitement des données à caractère personnel.

Quant aux finalités du traitement des données à caractère personnel, la Commission considère que les finalités reprises à l'article 5 sont suffisamment explicites et précises. Or, elle s'interroge sur la nécessité de prévoir comme finalité « l'intérêt vital ». Selon la Commission, cette terminologie pourrait semer confusion au vu de la notion de l'« intérêt vital » reprise à l'article 6 du RGPD.

En ce qui concerne les modalités d'accès aux données à caractère personnel, la Commission regrette que le texte sous avis ne précise pas que l'accès aux données ne saurait servir à l'évaluation d'aspects personnels ou du comportement individuel des agents ou à des fins disciplinaires.

Finalement, la Commission est d'avis que les délais de conservation des données de géolocalisation GPS, de trafic CDR et d'enregistrement des messages et conversation sont proportionnés au regard des finalités poursuivies.

## VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Observations générales d'ordre légistique*

Le Conseil d'Etat rappelle que lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1<sup>er</sup> » et non pas au « premier alinéa » ou à l'« alinéa 1 ».

Pour ce qui est des sommes d'argent, chaque tranche de mille d'un nombre est séparée par un espace insécable. Il convient donc d'écrire « 36 000 000 euros » et « 472 000 euros ».

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'ensemble des observations générales d'ordre légistique proposées par le Conseil d'Etat.

### *Intitulé*

Selon le Conseil d'Etat, l'intitulé du projet de loi prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi proposée est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée. De plus, l'intitulé n'est pas à faire suivre par un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Par conséquent, l'intitulé du texte sous avis pourrait se présenter comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi du 20 avril 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois en vue du financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre l'intitulé proposé par le Conseil d'Etat.

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> redéfinit le montant maximal pour la réalisation du réseau de radiocommunication. Le montant est défini hors TVA. Le montant indiqué correspond à 42.120.000 euros TTC au taux TVA actuel de 17%.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la démarche suivie par les auteurs du projet de loi. Dès lors qu'il s'agit, tel que cela ressort de la fiche financière, de financer des mesures d'évolution et de perfectionnement du réseau à partir de 2018, il aurait été plus logique de prévoir une nouvelle enveloppe financière à partir de l'année budgétaire en cours, plutôt que de passer par une adaptation rétroactive des montants fixés en 2014. Cette adaptation de la loi précitée du 20 mai 2014 n'aura d'ailleurs aucun effet sur les années 2014 à 2017, sauf à admettre qu'il s'agit d'apurer, rétroactivement, des dépassements des budgets alloués au cours des exercices précédents. Or, tel n'est pas le cas, si on lit les indications fournies dans l'exposé des motifs et dans la fiche financière. La fiche financière, qui figure en annexe au projet de loi sous revue, reprend en effet, à l'euro près, les chiffres hors TVA de la fiche financière qui accompagnait le projet de loi initial, devenu la loi précitée du 20 mai 2014, non seulement pour les coûts figurant dans l'offre de l'adjudicataire, mais également en ce qui concerne les frais d'investissement et de déploiement de composantes optionnelles jusqu'en 2017 qui, à l'époque, ont fait l'objet d'une simple estimation par un groupe d'experts. Le montant qui vient s'ajouter à l'enveloppe initiale correspond dès lors exactement aux investissements nécessaires pour financer ce que les auteurs du projet de loi appellent « une deuxième phase de perfectionnement » du réseau.

Dans le document accompagnant les amendements gouvernementaux, le gouvernement donne les précisions suivantes :

La démarche décrite ci-dessus est en ligne avec la démarche initiale suivie dans la loi de financement du 20 mai 2014 qui conçoit la mise en place et l'exploitation du réseau RENITA comme un projet unique, tout en admettant qu'au fil du temps et compte tenu de l'évolution technique, de celle des besoins des utilisateurs, de la situation sécuritaire ainsi que de celle du nombre des utilisateurs du réseau, un projet d'une telle complexité, planifié sur une période aussi longue, puisse connaître des

adaptations et un certain perfectionnement à un ou plusieurs moments donnés, sans pour autant changer la finalité ou la configuration fondamentale du projet.

Afin de rester hautement efficace et de continuer à soutenir les missions de sécurité publique des services de sécurité et secours luxembourgeois, le réseau doit pouvoir évoluer et s'adapter aux conditions environnantes changeantes. Les moyens que permettra de financer le présent projet de loi sont donc certes supplémentaires par rapport à ceux prévus par la loi de financement initiale, mais ils sont intrinsèquement liés à la continuation du bon fonctionnement du réseau.

Le gouvernement estime dès lors que l'approche tendant à adapter les montants prévus dans la loi de financement initiale traduit de manière transparente et cohérente la totalité des moyens financiers autorisés pour le déploiement et l'opération du réseau RENITA.

#### *Article 2*

L'article 2 redéfinit le montant mensuel maximal pour l'opération du réseau de radiocommunication. Le montant est défini hors TVA. Le montant indiqué correspond à 552.240 euros TTC au taux TVA actuel de 17%. L'adaptation aux variations de l'échelle mobile des salaires est maintenue au second alinéa du texte initial.

Le Conseil d'Etat constate qu'ici encore, les auteurs du projet de loi ont procédé d'une façon comparable à celle utilisée pour la définition de la nouvelle enveloppe d'investissement. En l'occurrence, la méthode retenue aboutit cependant à un résultat peu clair et à la limite illogique. Pour définir la nouvelle enveloppe, les auteurs du projet de loi partent en effet des coûts hors TVA figurant dans l'offre de l'adjudicataire et des estimations du groupe d'experts pour les coûts récurrents hors TVA découlant de la première phase de perfectionnement du réseau se situant entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 20 mai 2014 et la fin de l'année 2017. Ils ajoutent ensuite les frais mensuels additionnels « pour composantes optionnelles commandées à partir de 2018 ». D'après le texte de l'article 3, la nouvelle enveloppe ainsi obtenue s'appliquerait « à partir de la mise en exploitation du réseau jusqu'au 30 juin 2030 ». La notion de « mise en exploitation du réseau » n'est tout d'abord pas clairement définie. Au niveau de l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi se limitent à préciser que « le réseau a été officiellement déclaré apte au service et la migration des utilisateurs primaires, qui a débuté en 2015, est désormais achevée ». Ensuite, et à en croire la fiche financière, le coût de fonctionnement du dispositif a augmenté à partir du début de l'année 2018. Logiquement, ce serait ce moment qui devrait être choisi pour la mise en compte de la nouvelle enveloppe financière, ce qui implique une rétroactivité du dispositif, mais à un degré bien moindre que celui envisagé par le texte sous revue. Le Conseil d'Etat insiste dès lors à ce que les auteurs du projet de loi précisent le dispositif proposé à ce niveau. Il pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec l'insertion d'une date précise à l'article 2 du projet de loi sous revue, à savoir celle du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

En réaction aux propos du Conseil d'Etat, les mots « à partir de la mise en exploitation du réseau » sont supprimés à l'article 2 par le biais de **l'amendement gouvernemental 1**.

Les auteurs de l'amendement gouvernemental constatent que le Conseil d'Etat se réfère à la fiche financière soumise avec le projet de loi pour conclure que l'enveloppe financière prévue par ce dernier serait accordée de manière rétroactive, une deuxième phase de perfectionnement ayant déjà été entamée, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Ils signalent cependant que tel n'est pas le cas.

Les montants prévus à l'article 2 (frais de réalisation), ainsi qu'à l'article 3 (frais d'exploitation) de la loi du 20 mai 2014 représentent la somme des frais nécessaires au déploiement et à l'opération du réseau de radiocommunication (montant fixé par le marché public et le contrat y relatif) ainsi que les frais estimés pour une première phase de perfectionnement. Les montants correspondants sont détaillés dans la fiche financière de la loi du 20 mai 2014.

Ainsi, les auteurs de la loi du 20 mai 2014 avaient prévu une première étape de perfectionnement qui devrait débiter avec la date de mise en exploitation du réseau RENITA, date à partir laquelle la phase de déploiement du réseau serait achevée. La durée de cette première phase de perfectionnement avait été estimée à 4 ans, période assez longue pour pouvoir planifier et réaliser ces perfectionnements mais assez limitée pour pouvoir proposer des perfectionnements précis et chiffrables.

En raison des délais d'implémentation constatés pendant cette période, l'enveloppe financière pour le premier perfectionnement prévue pour la période allant jusqu'en 2017 n'a cependant pas été épuisée en 2017 mais sera épuisée vraisemblablement au cours de l'année budgétaire 2018.

L'adaptation des moyens financiers pour la réalisation et l'exploitation du réseau à travers le présent projet de loi n'est donc pas rétroactive – il s'agit bien de mettre à disposition de nouveaux moyens pour des perfectionnements supplémentaires à partir du moment de l'épuisement des moyens financiers prévus par la loi du 20 mai 2014.

Certes, la fiche financière soumise lors du dépôt du projet de loi faisait état des « frais mensuels additionnels pour composantes optionnelles commandées à partir de 2018 » ; cette date étant néanmoins basée sur l'idée d'une entrée en vigueur de la loi en projet au courant au premier semestre 2018. Cette hypothèse n'étant plus réalisable, le Gouvernement cherche à obtenir dans les meilleurs délais l'autorisation pour les nouveaux moyens financiers correspondant à la deuxième phase de perfectionnement qu'il s'agira de lancer.

Comme il est impossible de connaître à ce stade la date précise d'entrée en vigueur du présent projet de loi, il est proposé de renoncer à l'insertion d'une date précise de début dans la loi de financement. Ainsi, la nouvelle enveloppe financière (et donc la deuxième phase de perfectionnement) sera autorisée dès (et non avant) l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que la reformulation de l'article 2, à travers l'amendement 1, vise à apporter une réponse aux interrogations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 juillet 2018 concernant la démarche suivie par les auteurs du projet de loi quant à la définition de la nouvelle enveloppe financière de la « deuxième phase de perfectionnement » du réseau.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans son avis précité, il avait souligné qu'il aurait été plus logique de prévoir une nouvelle enveloppe financière à partir de l'année budgétaire en cours plutôt que de passer par une adaptation rétroactive des montants fixés en 2014. Il avait encore relevé l'absence de définition de la notion de « mise en exploitation du réseau » et demandé aux auteurs de préciser le dispositif mis en place en y insérant une date précise.

Or, l'amendement proposé maintient en substance la disposition antérieure, ne faisant que supprimer les termes « à partir de la mise en exploitation du réseau » sans y apporter les précisions requises.

Pour justifier la démarche suivie, les auteurs de l'amendement soulignent que l'adaptation des montants prévus en 2014 est conforme à la démarche initiale qui conçoit la mise en place et l'exploitation du réseau comme un projet unique. Toujours d'après les termes des auteurs, cette approche présenterait l'avantage de traduire « de manière transparente et cohérente la totalité des moyens financiers autorisés pour le déploiement et l'opération du réseau RENITA ». Il est encore précisé dans le commentaire de l'amendement que l'adaptation des moyens financiers n'a pas d'effet rétroactif, étant donné qu'il s'agit de mettre à disposition de nouveaux moyens à partir du moment de l'épuisement des moyens financiers prévus en 2014. Quant à la demande du Conseil d'Etat d'insérer une date précise dans le dispositif en question, les auteurs estiment qu'il ne convient pas de prévoir une date précise puisqu'il n'est, à ce stade, pas possible de connaître la date d'entrée en vigueur de la loi en projet.

Le Conseil d'Etat estime cependant que cette modification n'est pas de nature à rencontrer les objections qu'il avait fait valoir à l'endroit du dispositif en question, de telle sorte qu'il maintient son observation y afférente.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte de l'article 2 tel qu'amendé par le gouvernement.

### *Article 3 (supprimé)*

Les autorités et services publics suivants utilisent actuellement le réseau RENITA et sont à considérer, chacune pour ce qui la concerne comme responsables du traitement des données à caractère personnel résultant des communications de leurs propres agents.

- Administration des Douanes et Accises,
- Administration des Ponts et Chaussées,
- Administration des Services de Secours – futur Corps grand-ducal d'incendie et de secours
- Armée luxembourgeoise
- Centre de Communication du Gouvernement,
- Haut-Commissariat à la Protection nationale,
- Police Grand-Ducale,
- Service de Renseignement de l'Etat,

- Administration pénitentiaire
- Centre de rétention
- Service de la navigation

Le ministère d'Etat, ministère ayant dans ses attributions le réseau national intégré de radiocommunication, assure la coordination de l'exploitation du système, de sa maintenance opérationnelle et des relations avec les prestataires techniques externes sous-traitants. A ce titre et dans cette seule mesure il est à considérer comme responsable conjoint du traitement de chacun des organismes publics utilisateurs énumérées ci-dessus.

Les données traitées sont relatives à l'identité des agents utilisateurs des équipements de communication (portables ou embarqués dans les véhicules), au statut des terminaux et à leur géolocalisation pendant le service ou à l'occasion des interventions, à la date et l'heure des communications émises et reçues et dans une mesure limitée au contenu des messages texte et des communications vocales.

Le périmètre des agents porteurs pendant leur service d'équipements RENITA varie d'une administration à l'autre, certaines ayant limité l'utilisation à une partie de leur personnel, aux seuls agents affectés à certaines missions ou à la durée de certaines interventions.

Les personnes concernées des organismes publics utilisateurs énumérées ci-dessus, sont ou ont été spécialement formées à l'utilisation des équipements RENITA et ont été rendues attentives au traçage, à l'accessibilité et à l'enregistrement des données de communication et de localisation. Ils savent qu'ils utilisent le système RENITA dans le seul contexte professionnel de l'activité du corps, de l'administration ou de l'organisme auquel ils appartiennent et qui nécessite des précautions de sécurité et de fiabilité particulières et que les équipements ne doivent pas être utilisés à des fins privées.

Comme dans nos pays voisins les détails techniques de l'architecture et du fonctionnement du réseau et les instructions d'utilisation ne peuvent pas être rendus publics pour des raisons inhérentes aux missions des organismes utilisateurs et à la sécurité nationale.

Le suivi en temps réel d'une part des données de statut et de localisation des terminaux et des communications émises et reçues ainsi que la possibilité de vérification/réécoute endéans les quelques heures sont réservés aux responsables du pilotage et de la surveillance des interventions aux seules fins opérationnelles, de préservation de la sécurité et de l'intérêt vital de leurs agents et de protection de la population.

Le libellé proposé spécifie la durée de conservation des différents types de données qui est proportionnée aux finalités déterminées justifiant leur consultation et utilisation ultérieure. L'accès aux données enregistrées et – en cas de décision expresse du chef d'administration ou de son délégué – au contenu même des communications n'est prévu qu'en cas de nécessité pour l'analyse a posteriori du déroulement des opérations ainsi que l'examen d'éventuels incidents et des possibilités d'amélioration des plans et méthodes d'intervention d'autre part.

Il ne saurait servir à l'évaluation d'aspects personnels ou du comportement individuel des agents ou à des fins disciplinaires.

Les conditions et modalités d'accès font l'objet d'instructions de service internes qui préciseront également les mesures techniques et d'organisation à mettre en œuvre en vue de réduire les risques d'atteinte à la sphère privée des agents concernés et de prévenir d'éventuels abus.

Avec la prise d'effet du règlement UE 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel, les traitements qui font l'objet de la présente loi pourraient requérir une analyse de l'impact sur les droits et libertés des personnes concernées dont les conclusions seront prises en compte dans les instructions de service internes.

Au-delà des exigences de l'article 36 du règlement UE 2016/679, il est prévu de soumettre ces instructions de service internes à la consultation préalable de la Commission nationale pour la protection des données.

RENITA constitue un réseau de communications électroniques spécial des forces de l'ordre, des autorités de protection de la sécurité nationale, administrations et services publics ayant la charge d'assurer certains aspects de la sécurité publique, la gestion de crise et les services de secours à la population. Les services de communication fournis ne sont pas accessibles au public en général et les dispositions légales relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques ne sont donc pas applicables. Le présent projet vise à établir un fondement juridique explicite pour les traitements de données suscep-



tibles d'être considérés comme surveillance dans le contexte du travail des agents des services et organismes étatiques utilisateurs du système de communication sécurisé RENITA.

Les auteurs du projet de loi considèrent que les traitements de données visés ne relèvent pas de l'article 17 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel parce qu'ils ne servent pas à proprement parler à la prévention et de détection des infractions pénales, aux enquêtes et aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales, y compris à la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, de même que la protection contre les menaces pour la sécurité nationale et la prévention de telles menaces. Ces traitements sont certes nécessaires pour la fiabilité des communications et contribuent donc au support opérationnel des activités des autorités et services publics utilisateurs mais ne servent pas directement à recueillir et exploiter des preuves et indices ou à identifier et prévenir des menaces pour la sécurité publique ou la sûreté nationale.

Leur raison d'être est de nature administrative et de fonctionnement et non pas de nature pénale, militaire, de sécurité publique ou de sûreté de l'Etat. Ils ne devraient dès lors pas tomber non plus dans le champ d'application du projet de loi n°7168 transposant la directive UE 2016/680, mais dans celui du Règlement UE 2016/679 faisant l'objet du projet de loi n°7184.

Quoiqu'il en soit, les principes de protection des données applicables sont les mêmes et ni les obligations des responsables du traitement ni les droits des personnes concernées ne paraissent affectés par une qualification différenciée suivant les domaines d'activité des responsables du traitement compétents (Police grand-ducale, Armée, Administration des Douanes et Accises, Service de renseignement de l'Etat et administration pénitentiaire d'une part, Corps grand-ducal d'incendie et de secours, HCPN et autres administrations et services étatiques d'autre part).

L'insertion d'un nouvel article 5 dans la loi précitée du 20 mai 2014 requiert une renumérotation de l'ancien article 5, devenant l'article 6.

Le Conseil d'Etat considère, à titre principal, que ce dispositif n'a pas sa place dans le cadre d'une loi relative au financement de ce réseau, mais qu'il devrait soit faire l'objet d'une loi particulière soit être intégré dans les lois relatives aux missions des services concernés.

L'objectif principal du projet de loi sous examen consiste dans une autorisation à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'Etat au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution. D'après l'article 99 de la Constitution, une autorisation à cet effet doit être conférée par une loi spéciale, par opposition à une loi générale. Il en résulte que les autorisations doivent faire l'objet d'une loi particulière et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations dans son avis du 8 mars 2016 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) et modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable au Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre<sup>1</sup>.

En raison de ces considérations, le Conseil d'Etat, exige, sous peine d'opposition formelle, que le projet de loi sous avis soit scindé en deux projets de loi distincts. Le premier projet de loi prévoira l'autorisation de la Chambre des députés en vue de l'engagement financier à prendre, conformément à l'article 99 de la Constitution, tandis que le second projet de loi traitera des mécanismes de protection des données.

À titre subsidiaire, le Conseil d'Etat rappelle que les règles en matière de protection des données sont fixées par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ci-après le « règlement ». Ce règlement est mis en œuvre, au Luxembourg, par le projet de loi n° 7184 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. Le règlement européen s'applique au secteur public et englobe, en vertu de la loi en projet précitée, les traitements purement internes.

<sup>1</sup> Doc. parl. n° 6906<sup>3</sup>

Le rappel, à la phrase introductive du nouvel article 5 de la loi précitée du 20 mai 2014, des finalités du traitement de données peut être considéré comme superfétatoire, étant donné que ces finalités résultent des missions légales des autorités, administrations et services publics concernés.

En ce qui concerne les questions techniques réglées aux points 1 à 5, le Conseil d'État réitère sa position, selon laquelle le dispositif technique du règlement, qui est directement applicable, suffit en principe à organiser le traitement des données dans tout État membre de l'Union européenne, qu'il s'agisse d'un traitement opéré par des acteurs privés ou publics. Une détermination de règles spécifiques par la loi nationale ne s'impose que dans la mesure où l'État membre de l'Union européenne entend utiliser la possibilité offerte par le règlement de créer des dispositifs complémentaires ou dérogatoires. En effet, la détermination des finalités du traitement, du responsable du traitement, de la nature des données traitées, des règles de consultation et de la durée de conservation est effectuée au regard des missions légales des autorités concernées et dans le respect des dispositions fixées dans le règlement.

Dans le domaine de la disposition sous examen, le Conseil d'État comprend toutefois l'utilité de prévoir un dispositif légal spécifique commun à l'ensemble des administrations et services qui utilisent le réseau. En effet, chaque administration et chaque service obéissent à leur propre mécanisme de protection des données, en ce qui concerne la détermination du responsable du traitement, les règles de consultation et d'accès ou encore les durées de conservation des données. Une application juxtaposée de ces différents mécanismes aboutit à des divergences de régimes et risque de donner lieu à des difficultés de coordination. Le Conseil d'État renvoie encore à l'article 26 du règlement, qui précise que lorsque deux ou plusieurs responsables du traitement déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement, ils définissent de manière transparente leurs obligations respectives, aux fins d'assurer le respect des exigences du règlement, notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées aux articles 13 et 14 du règlement.

En ce qui concerne la formulation des critères, le Conseil d'État renvoie les auteurs à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données qui critique, en particulier, la référence aux termes « intérêt vital » comme finalité du traitement, qui pose une série de questions relatives aux modalités d'accès aux données traitées et à l'absence d'énumération précise des administrations, autorités et organismes publics utilisant le réseau.

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 2**, l'article 3 du projet de loi est supprimé.

Le Gouvernement peut suivre le Conseil d'État en ce qu'il préconise la scission du projet de loi initial afin de séparer les dispositions relatives au financement de celles ayant trait à la protection des données. Le Gouvernement entend déposer dans les meilleurs délais un projet de loi dédié au seul aspect de la protection des données traitées par les autorités, administrations et services publics concernés par le réseau national intégré de radiocommunication, sans que cette démarche ne doive retarder le cheminement du présent projet de loi visant à autoriser des mesures importantes pour la continuation du bon fonctionnement du réseau RENITA.

Les remarques d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État à l'égard du présent article ne sont pas reprises ici, suite à la suppression de l'article.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État signale que la suppression de l'article 3 lui permet de lever son opposition formelle à l'endroit du texte de l'article 3, qui contenait un dispositif non conforme à l'article 99 de la Constitution. Le Conseil d'État prend acte des explications fournies au commentaire de l'amendement quant à l'adoption d'un projet de loi distinct ayant spécifiquement trait aux mécanismes de protection des données dans le cadre des traitements opérés par les autorités, administrations et services publics concernés par le réseau national intégré de radiocommunication.

## VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7248 dans la teneur qui suit :

\*

### PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois en vue du financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois**

**Art. 1<sup>er</sup>.** A l'article 2 de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois, l'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé par le texte suivant :

« Les charges incombant à l'Etat au titre des frais de réalisation du réseau ne peuvent pas dépasser le montant de 36 000 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée exclue. »

**Art. 2.** A l'article 3 de la même loi, l'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé par le texte suivant :

« Les frais mensuels à charge de l'Etat au titre des frais d'exploitation du réseau au cours de la période courant jusqu'au 30 juin 2030 ne peuvent pas dépasser le montant de 472 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée exclue. »

Luxembourg, le 25 janvier 2019

*Le Président,*  
André BAULER

*Le Rapporteur,*  
Joëlle ELVINGER

