



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 18 mars 2022

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 novembre 2021 (IR + PETI)
2. 7670 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale ;
2° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ;
3° la loi modifiée du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
5° la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

- Désignation d'un Rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Paul Galles remplaçant Mme Martine Hansen

M. Luc Feller, Haut-Commissaire à la Protection nationale

Mme Carole Closener, M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Dan Biancalana, Mme Martine Hansen, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 25 novembre 2021 (IR + PETI)

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté à l'unanimité.

2. 7670 Projet de loi modifiant :

- 1° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale ;
- 2° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ;
- 3° la loi modifiée du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques ;
- 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
- 5° la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

❖ **Désignation d'un rapporteur**

Mme Cécile Hemmen (LSAP) est désignée comme rapportrice du projet de loi sous rubrique.

❖ **Présentation du projet de loi, des avis du Conseil d'État et des amendements gouvernementaux**

M. le Haut-Commissaire à la Protection nationale présente les points essentiels du projet de loi sous rubrique, les observations du Conseil d'État dans son avis du 9 mars 2021, les amendements gouvernementaux du 23 septembre 2021 qui répondent aux critiques formulées par le Conseil d'État ainsi que l'avis complémentaire du Conseil d'État du 26 octobre 2021.

Intitulé

De légères adaptations de l'intitulé du projet de loi sous rubrique ont été effectuées par voie d'un amendement gouvernemental pour tenir compte d'une observation d'ordre légistique du Conseil d'État.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle prend note de ces adaptations.

Article 1^{er} - Modifications de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

L'article 1^{er} apporte des modifications à la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale. Dans sa version finale, suite à des amendements gouvernementaux qui tiennent compte des commentaires du Conseil d'État émis dans son avis 9 mars 2021, le projet de loi comprend 5 points.

Point 1° – Article 2 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

Le point 1° prévoit deux modifications de l'article 2 de la loi modifiée précitée du 23 juillet 2016 qui définit certaines notions récurrentes de ladite loi.

La lettre a) modifie la notion d'« infrastructure critique ». La définition actuelle distingue, en effet, entre les infrastructures indispensables à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de l'intégralité ou d'une partie du pays et de la population et celles susceptibles de faire l'objet d'une menace particulière, sans nécessairement appartenir à la première catégorie. La présente disposition supprime les termes « ou qui est susceptible de faire l'objet d'une menace particulière », enlevant ainsi la deuxième catégorie de la définition.

M. le Haut-Commissaire à la Protection nationale explique que la définition actuelle dépasse ce qui est réellement visé par cette définition. Au vu des obligations strictes auxquelles sont soumises les infrastructures critiques, les auteurs estiment que l'inclusion d'infrastructures, qui ne seraient pas à considérer comme critiques en temps normal, engendrerait une charge administrative disproportionnée.

La lettre b) ajoute un point *4bis* audit article 2 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 qui définit la notion de « sécurité de l'information ». Cet ajout résulte de la modification des missions du Haut-Commissariat à la Protection nationale visée à l'article 1^{er}, point 2°, lettre b), du présent projet de loi.

Le Conseil d'État n'a pas formulé d'observation quant au fond à l'égard de ce point.

Point 2° (initialement les points 3° et 4°) - Article 3 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

Le point 2° insère les paragraphes *1bis*, *1ter*, *1quater* et *1quinquies* à l'article 3 de la loi modifiée précitée du 23 juillet 2016 qui définit les missions et attributions du Haut-Commissariat à la Protection nationale. Ainsi, les dispositions du point 2° élargissent ces missions et attributions.

L'insertion de chaque paragraphe fait l'objet d'une lettre distincte.

Lettre a) – Insertion d'un paragraphe *1bis* nouveau

Le nouveau paragraphe *1bis* ajoute les fonctions d'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (« ANSSI »), de Centre de traitement des urgences informatiques (« CERT Gouvernemental ») et de Service de la communication de crise (« SCC ») aux compétences du Haut-Commissariat à la Protection nationale.

Échange de vues

M. Léon Gloden (CSV) estime que le libellé du nouveau paragraphe *1bis* est susceptible d'amener à une confusion, alors qu'il fait à la fois référence à des « missions », des « attributions » et des « fonctions », termes auxquels il convient d'attribuer des significations différentes. À la lecture de ce nouveau paragraphe, le lecteur pourrait l'interpréter comme si une nouvelle administration disposant d'une propre hiérarchie et organisation est créée voire intégrée dans le HCPN.

À ce titre, M. le Haut-Commissaire à la Protection nationale explique que ce paragraphe a vocation à confier des missions supplémentaires au Haut-Commissariat et qu'il ne s'agit pas de la création d'une nouvelle administration. En ce qui concerne le libellé tel que

modifié par les amendements gouvernementaux, l'orateur précise qu'il correspond à celui proposé par le Conseil d'État.

- *Suite à un échange sur ledit paragraphe 1bis nouveau, les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle retiennent d'insérer leur interprétation dudit paragraphe dans le rapport de la commission sur le projet de loi sous rubrique. Selon l'appréciation de la commission, la disposition sous examen prévoit l'attribution de trois nouvelles missions au HCPN.*

Lettre b) – Insertion d'un paragraphe 1ter nouveau

Le nouveau paragraphe 1ter détermine les missions du HCPN dans le cadre de sa fonction d'ANSSI.

Le libellé final de ce paragraphe 1ter nouveau est le résultat d'un amendement gouvernemental qui visait à répondre aux commentaires émis par le Conseil d'État dans son avis du 9 mars 2021.

Ainsi, le libellé initial prévoyait que l'ANSSI définisse la politique générale de sécurité de l'information ainsi que les lignes directrices. Dans son avis du 9 mars 2021, la Haute Corporation rappelle que la définition de la politique générale de l'État est la prérogative du Gouvernement, alors que les administrations sont exclusivement chargées de la mise en œuvre de la politique générale. Ainsi, les missions telles que définies aux lettres a) et b) du libellé initial se heurteraient au principe de la séparation des pouvoirs, de sorte que la Haute Corporation demande, sous peine d'opposition formelle, la reformulation de ces deux dispositions « de mettre en œuvre la politique générale de sécurité de l'information de l'État. Concernant la lettre b) précitée, le Conseil d'État estime également que les termes « pour les domaines spécifiques » qui manquent de précision. C'est pourquoi le Gouvernement a amendé les dispositions précitées pour préciser que le rôle de l'ANSSI consiste à « contribuer à la mise en œuvre » de la politique générale définie par le Gouvernement dans ses domaines de compétence.

En outre, le Conseil d'État observe que le libellé initial ne précisait pas que les missions de l'ANSSI se limitent aux informations non-classifiées, alors que les informations classifiées relèvent de la compétence de l'ANS. Une telle précision a été intégrée par la voie d'un amendement gouvernemental à la lettre a) du nouveau paragraphe 1ter.

Troisièmement, la Haute Corporation s'interroge quant au choix d'inclure la fonction d'autorité TEMPEST à l'ANSSI, alors que l'ANSSI n'a pas de compétences en matière d'informations classifiées.

Concernant cette observation, M. le Haut-Commissaire explique que l'attribution de cette fonction à l'ANS n'est point envisageable, alors que cette dernière assure la mission d'homologuer les réseaux et systèmes de communication, d'information et de transmission protégés, mission qui est susceptible de créer des conflits d'intérêts avec la fonction TEMPEST. Ainsi, le Gouvernement a maintenu sa position de confier cette fonction à l'ANSSI. Dans son avis complémentaire du 26 octobre 2021, le Conseil d'État prend acte de ces explications.

Enfin le libellé initialement proposé par le Gouvernement comprenait un paragraphe supplémentaire qui prévoyait que « [l]es mission de l'ANSSI peuvent être élargies, à leur demande, à d'autres autorités publiques, aux établissements publics, ainsi qu'aux infrastructures critiques ». Ainsi, ce paragraphe avait comme objectif de faire profiter d'autres entités publiques et des infrastructures critiques des services de l'ANSSI, si ces entités le demandent. Dans son avis du 23 mars 2021, le Conseil d'État critique le manque de précision

du dit paragraphe. Par conséquent, dans un souci de sécurité juridique, la Haute Corporation demande l'omission du dit paragraphe sous peine d'opposition formelle et propose de préciser les potentiels destinataires des différents services pour chaque mission énumérée au paragraphe précédent. Le Gouvernement a suivi le Conseil d'État sur ce point en ajoutant des précisions dans chaque lettre du paragraphe 1^{ter}.

Lettre c) – *Nouveau paragraphe 1^{quater}*

Le nouveau paragraphe 1^{quater} détermine les missions du HCPN dans le cadre de sa fonction de CERT Gouvernemental.

Le paragraphe énumère quatre fonctions sous forme de quatre lettres a), b), c) et d).

Premièrement, une compétence transversale est attribuée au CERT Gouvernemental qui agit en tant que point de contact unique pour la gestion d'incidents de sécurité d'envergure qui affectent les réseaux et les systèmes d'information des administrations et services de l'État (lettre a)).

Deuxièmement, une mission de suivi est attribuée au CERT Gouvernemental, comprenant les missions de (i) veille technologique, (ii) détection d'incidents de sécurité d'envergure, (iii) d'alerte et (iv) de réaction.

Troisièmement, le CERT Gouvernemental assure la fonction de (i) centre national d'urgences informatiques, ce qui signifie qu'il agit en tant qu'interlocuteur d'autres CERTs nationaux et gouvernementaux étrangers, (ii) de collecte d'informations sur des incidents de sécurité impactant des réseaux et systèmes d'information à Luxembourg et (iii) d'informateur de différents CERTs sectoriels.

Quatrièmement, le CERT Gouvernemental agit en tant que centre militaire de traitement des urgences informatiques. Ainsi, il remplit les mêmes missions également au niveau de l'armée luxembourgeoise.

Il y a encore lieu de relever deux observations du Conseil d'État concernant deux paragraphes supplémentaires que le Gouvernement avait proposé dans son projet de loi initial.

Le premier de ces deux paragraphes prévoyait que le CERT Gouvernemental peut également proposer ses services à d'autres autorités publiques, aux établissements publics ainsi qu'aux infrastructures critiques. Suite à l'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique émise par la Haute Corporation à l'égard de ce paragraphe 2, le Gouvernement a décidé d'omettre cette disposition générale et de préciser pour chaque mission si celle-ci peut être proposée à d'autres entités.

Le deuxième de ces paragraphes prévoyait que le CERT Gouvernemental bénéficie du soutien nécessaire de la part d'autres administrations et services de l'État. Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État s'interroge quant à l'utilité de cette disposition alors que la coopération entre les administrations et services de l'État devrait être possible. Dans sa teneur finale, le paragraphe 1^{quater} contient un alinéa 2 reprenant le principe d'une telle coopération.

Lettre d) – *Nouveau paragraphe 1^{quinquies}*

Le paragraphe 1^{quinquies}, inséré par la lettre d), définit les missions de « Service de la communication de crise ». Ces missions comprennent (a) la coordination de la communication de crise, (b) la sensibilisation des médias et du public pour les sujets de sécurité nationale et (c) la collaboration avec des services similaires étrangers.

- *La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle note que le Conseil d'État a levé ses oppositions formelles dans son avis complémentaire du 26 octobre 2021 et décide de retenir le libellé du point 2 tel qu'amendé par la Gouvernement.*

Point 3° (initialement le point 5°) - Article 10 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

Le point 3° prévoit la mise en place de la fonction de Haut-Commissaire à la Protection nationale adjoint dont la nécessité se justifie, selon les auteurs du projet de loi, par l'élargissement successif des missions du HCPN.

Le Conseil d'État n'a pas émis de commentaire quant à ce point.

Point 4° (initialement le point 6°) - Article 11 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

Le point 4° du projet de loi apporte deux modifications à l'article 11 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 précitée qui définit le cadre du personnel du HCPN.

Premièrement, la fonction de Haut-Commissaire à la Protection nationale adjoint est ajoutée au paragraphe premier dudit article 11.

Deuxièmement, l'alinéa 2 de l'article 11, paragraphe 2, est supprimé. Jusqu'à présent le détachement du personnel au HCPN faisait l'objet d'un régime particulier. La suppression dudit alinéa 2 a comme conséquence que les règles générales pour le détachement de fonctionnaires seront dorénavant applicables.

Le Conseil d'État n'a pas émis de commentaire sur ce point 4°.

Échange de vues

Concernant le personnel du HCPN, M. le Haut-Commissaire répond à des questions de Mme Cécile Hemmen (LSAP) et de M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) que le Haut-Commissariat comprend actuellement un effectif de quarante-cinq personnes, mais que ce nombre est projeté d'augmenter. Il y a lieu de noter que cette augmentation de l'effectif n'est pas le résultat des dispositions proposées dans le présent projet de loi.

Point 5° (initialement le point 7°) - Article 15bis nouveau de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

Le point 7° insère un article 15bis nouveau à la loi modifiée du 23 juillet 2016 précitée et règle le transfert du personnel de l'ANSSI, du CERT Gouvernemental et du SCC vers le HCPN. Les dispositions de ce nouvel article prévoient que les agents transférés gardent leur grade de substitution et leur majoration d'échelon.

Le Conseil d'État n'a émis aucun commentaire sur ce point 5°.

Article 2 – Modifications de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalité de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État

Suite à la création de la fonction de Haut-Commissaire à la Protection nationale adjoint à l'article 1^{er}, point 3°, du présent projet de loi, ladite fonction est ajoutée à la liste des fonctions dirigeantes prévues à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les

conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État.

Le Conseil d'État n'a fait aucune observation sur cet article 2.

Article 3 – Modifications de l'article 5 de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques

L'article 3 adapte la terminologie utilisée à l'article 5 de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques dans un souci de l'aligner sur celle utilisée dans la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale afin de garantir la mise en œuvre du dispositif en cas de « crise » telle que définie à l'article 2, point 2, de cette dernière.

La modification proposée est devenue superflue puisque la terminologie employé à l'article 5 a entre-temps été amendée par la loi du 17 décembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant : 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation ; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

Le Conseil d'État n'a émis aucun commentaire concernant les dispositions de l'article 3.

Article 4 – Modifications de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

L'article 4 modifie certaines dispositions de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Points 1°, 2° et 4° - Articles 12 et 17 ainsi que l'Annexe B de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Suite à la création de la fonction de Haut-Commissaire à la Protection nationale adjoint à l'article 1^{er}, point 3°, du présent projet de loi, ladite fonction est ajoutée à trois endroits dans ladite loi modifiée du 25 mars 2015 qui ont trait à certaines dispositions pour des fonctions dirigeantes au sein de la fonction publique.

Point 3° - Article 22 de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Le point 3° ajoute les agents du HCPN à la liste des agents de l'État bénéficiant d'une prime d'astreinte en insérant un paragraphe correspondant à l'article 22 de la loi modifiée précitée du 25 mars 2015. Ainsi, les agents du HCPN bénéficieront d'une prime d'astreinte de 12 points indiciaires.

Échange de vues

À la question de M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) relative au mécanisme par lequel les agents du HCPN ont jusqu'à présent été compensés pour les heures supplémentaires résultant de la nature de leur travail, M. le Haut-Commissaire à la Protection nationale explique que les agents en question ont pu compenser des heures supplémentaires par

des congés supplémentaires. Cependant, cette pratique est susceptible de causer des problèmes pour le bon fonctionnement du Haut-Commissariat, de sorte qu'une prime d'astreinte représente une meilleure solution. En outre, l'orateur fait état d'une délibération du personnel du HCPN qui aurait favorisé cette solution.

Article 5 – Modifications de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

L'article 5 du projet de loi apporte deux modifications à la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Point 1° - Article 20 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

La première modification vise l'article 20 de la loi modifiée précitée du 8 avril 2018 et ajoute les travaux de réfection de dommages résultant d'une crise dans le champ d'application du régime d'exception.

Selon les auteurs du projet de loi, le HCPN a été confronté à des situations où les travaux nécessaires dépassaient le cadre des dispositions d'urgence en raison de la complexité de ces travaux. Ainsi, il convient de prévoir cette exception dans un souci d'une remise en l'état rapide des infrastructures endommagées sans devoir passer par de lourdes procédures administratives.

Point 2° - Article 159 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

La deuxième modification vise l'article 159 de la loi modifiée précitée du 8 avril 2018 et prévoit des exemptions du HCPN de devoir saisir la Commission des soumissions pour pouvoir passer à une procédure restreinte en cas de crise, ainsi donnant dérogant aux règles générales pour les marchés publics

Les auteurs du projet de loi soulignent que la pandémie Covid-19 a montré la nécessité de prévoir une telle exemption pour pouvoir agir rapidement en cas d'un besoin réel.

Dans son avis du 9 mars 2021, le Conseil d'État recommande une adaptation de la formulation de ce point, alors que le texte initial proposait un libellé susceptible d'être ambigu en cas d'une modification ultérieure de cette disposition. Le Gouvernement a amendé la disposition en question pour tenir compte de cette observation.

En outre, la Haute Corporation s'interroge quant à la nécessité de ces dispositions supplémentaires, alors que le HCPN pourrait faire appel à des procédures existantes.

M. le Haut-Commissaire précise que le cadre légal existant n'est pas suffisant pour certains travaux, de sorte que le Gouvernement réitère sa position.

- *Ayant entendu les arguments du Gouvernement, la commission parlementaire se rallie à cette position.*

3. Divers

En ce qui concerne la continuation des travaux relatifs à la révision constitutionnelle, deux réunions de la Commission ainsi que deux réunions jointes avec la Commission du Règlement sont prévues les 22 et 23 mars 2022.

Il est décidé d'avancer la réunion du 22 mars 2022 de 15.30 à 15.00 et de proposer à la Commission du Règlement d'avancer la réunion jointe de 16.30 à 16.00 heures. En outre, il

est décidé de prévoir une réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 29 mars 2022.

Procès-verbal approuvé et certifié exact