

Commission des Institutions

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 29 septembre 2025

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2025
2. 8307 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
- Rapporteur : Monsieur Laurent Zeimet

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Mars Di Bartolomeo, M. Fred Keup, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Sam Tanson, M. Laurent Zeimet

Mme Paulette Lenert remplaçant Mme Taina Bofferding
M. Ben Polidori remplaçant Mme Liz Braz

M. Jacques Thill, du Ministère d'Etat

M. Guy Bley, Haut-Commissaire à la Protection nationale
Mme Carina Malheiro, M. Jeff Schlentz, du Haut-Commissariat à la Protection nationale

Mme Dani Schumacher, du groupe parlementaire CSV

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, Mme Octavie Modert, M. Charles Weiler, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Zeimet, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2025

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

2. 8307 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

Le président de la Commission, M. Laurent Zeimet (CSV) rappelle brièvement les travaux réalisés en rapport avec le projet de loi sous rubrique :

- Le projet de loi n° 8307 a été déposé à la Chambre des Députés le 1^{er} septembre 2023 par Monsieur Xavier Bettel, Premier ministre, Ministre d'Etat.
- Le 7 février 2024, la Commission a désigné M. Laurent Zeimet comme rapporteur du projet de loi.
- Le 13 mars 2024, la Commission s'est vu présenter le projet de loi et elle a examiné les avis de la CHFEP (du 25 octobre 2023), de la Chambre de Commerce (du 11 décembre 2023) et du Conseil d'Etat (du 23 janvier 2024).
- Le 23 avril 2025, la Commission nationale pour la protection des données (CNPd) a rendu son avis, à la suite d'une demande de la Commission.
- Le 29 janvier et le 13 mai 2025, le projet de loi a fait l'objet d'une série d'amendements gouvernementaux avisés par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 14 mai 2025. Ce dernier avis contient encore une série d'oppositions formelles. (Pour le détail de l'avis, il est prié de se référer au document parlementaire afférent.)

Les responsables du Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN) poursuivent la réunion par une présentation PowerPoint (reprise en annexe) qui reprend l'objectif et les obligations de 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/CE du Conseil (Critical Entities Resilience Directive, ci-après « directive CER ») que le projet de loi n° 8307 vise à transposer en droit national.

Dans son avis du 23 janvier 2025, le Conseil d'Etat avait émis 8 oppositions formelles, tout en estimant que la quasi-totalité du texte faisait preuve d'une transposition fidèle de la directive.

Dans son avis complémentaire du 14 mai 2025, rendu à la suite des amendements gouvernementaux précités, le Conseil d'Etat a levé les 8 oppositions formelles initiales mais en a émis 3 nouvelles, à l'endroit des articles 13, 14 et 15.

En réponse à ces oppositions formelles, il est proposé d'apporter 2 amendements parlementaires repris ci-dessous.

Amendement 1 concernant l'article 13 du projet de loi

L'article 13, paragraphe 4, alinéa 2, est amendé comme suit :

« ~~La vérification des antécédents est considérée comme échouée s'il ressort des informations recueillies que la personne visée au paragraphe 1^{er} a~~ La personne visée au paragraphe 1^{er} est considérée d'office comme présentant un risque pour la sécurité de l'entité critique s'il est constaté qu'elle a :

- 1° commis ou tenté de commettre une des infractions contre la sûreté de l'État visées aux articles 101 à 135-17 du Code pénal ;
- 2° commis ou tenté de commettre une des infractions de faux en écriture et d'usage de faux en écriture visées aux articles 194 à 197 du Code pénal ;
- 3° commis ou tenté de commettre une des infractions de corruption visées aux articles 246 à 250 du Code pénal ;
- 4° commis ou tenté de commettre une des infractions d'escroquerie et de tromperie visées aux articles s 496 à 501 du Code pénal ;
- 5° **sciemment** fait des fausses déclarations en relation avec la demande de vérification des antécédents. ».

Commentaire :

L'alinéa 2 est modifié en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'État pour insécurité juridique. D'après le Conseil d'État, le texte amendé était rédigé de manière maladroite et dans une perspective différente de celle adoptée par le texte initial. En effet, l'article 13, paragraphe 4, alinéa 2, prévoyait les cas de figure dans lesquels la vérification des antécédents était considérée comme « échouée », alors que, dans le projet de loi initial, ces cas de figure étaient mentionnés comme devant être indiqués par la Police grand-ducale dans son avis. À cet égard, le Conseil d'État s'interrogeait quant à la signification du terme « échouée » ainsi qu'aux conséquences d'un tel échec. De ce fait, le libellé de l'alinéa 2 est adapté en prévoyant que s'il est constaté que la personne faisant l'objet d'une procédure de vérification des antécédents tombe dans le champ des cas visés au paragraphe 4, alinéa 2, celle-ci est considérée d'office comme présentant un risque pour la sécurité de l'entité critique et que, par conséquent, la procédure de vérification engagée par la Police grand-ducale est clôturée.

En outre, le terme « sciemment » est ajouté au point 5° de l'article 13, paragraphe 4, alinéa 2, afin de ne viser que la personne qui a sciemment fait de fausses déclarations en relation avec la demande de vérification des antécédents et non celle qui a fourni des renseignements erronés sans en avoir eu l'intention.

Amendement 2 concernant l'article 14 du projet de loi

L'article 14, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, est amendé comme suit :

« La personne visée à l'article 13, paragraphe 1^{er}, **qui a échoué à la vérification des antécédents au sujet de laquelle le ministre a constaté, à travers sa décision visée au paragraphe 1^{er}, qu'elle constitue un risque potentiel pour la sécurité de l'entité critique** peut, sur demande écrite et dans un délai de trente jours à partir de la date de notification de la décision, à adresser au ministre, solliciter l'accès au dossier sur lequel est fondée sa décision. ».

Commentaire :

L'alinéa 1^{er} de l'article 14, paragraphe 4, est reformulé en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'État à l'égard du terme « échoué » utilisé à l'article 13, paragraphe 4, alinéa 2.

Concernant la 3^e opposition formelle, au sujet de l'article 15, paragraphe 3, le Conseil d'État demande aux auteurs d'adapter le libellé de l'article 15, paragraphe 3, nouveau, afin de prévoir que les données à caractère personnel en question sont conservées pendant un délai maximal de cinq ans. Par conséquent, il est proposé d'insérer le terme « maximal ». Cette insertion ne donne pas lieu à un amendement, étant donné qu'il s'agit d'une proposition de texte du Conseil d'Etat.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- Mme Sam Tanson (déi gréng) regrette tout d'abord que les amendements présentés n'aient pas pris en considération l'avis de la CNPD. En réponse à une série de questions soulevées par Mme Tanson, il est précisé que :
 - Le délai de transposition de la directive CER était fixé au 17 octobre 2024. Le Luxembourg a été notifié de la procédure d'infraction. Il a justifié le retard auprès de la Commission mais n'a eu aucun retour à ce jour.
 - Au sujet de l'obligation pour les Etats membres d'élaborer une stratégie visant à renforcer la résilience des entités critiques, (mentionnée à l'article 5), la directive prévoit comme délai d'adoption de la stratégie le 17 janvier 2026.
 - A noter que cette stratégie est à distinguer de la stratégie globale nationale de résilience qui sera présentée prochainement par le Premier Ministre.
 - Les auteurs du projet de loi ont fait le choix de ne pas reprendre l'option donnée par la directive d'exclure les secteurs de la sécurité nationale, de la sécurité publique et de la défense du champ d'application du projet de loi, vu que déjà aujourd'hui certaines entités de ces secteurs ont été recensées comme critiques. La directive 2008/114/CE visait à établir une procédure harmonisée à l'échelle européenne aux fins du recensement et de la désignation des infrastructures critiques européennes. Le champ d'application de cette directive était donc limité en ce qu'elle ne visait que les infrastructures dont une défaillance aurait un impact transfrontalier. En outre, la directive ne recensait que les infrastructures dans les secteurs de l'énergie et des transports.
 - La directive CER étend le champ d'application de la directive 2008/114/CE à trois égards. Avant tout, la directive CER ne se limite pas aux entités critiques européennes, mais s'applique à toute entité critique, nationale ou européenne. De surcroît, la directive CER remplace la notion d'« infrastructure critique » par celle d'« entité critique ». Enfin, la directive CER prescrit un recensement dans onze secteurs, à savoir le secteur de l'énergie, des transports, le secteur bancaire, le secteur des infrastructures des marchés financiers, de la santé, de l'eau potable, des eaux résiduaires, des infrastructures numériques, de l'administration publique, de l'espace et de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires. Selon la directive, les États membres doivent identifier les entités critiques au plus tard le 17 juillet 2026. A noter que le Luxembourg dispose déjà d'une base légale depuis 2016, avec la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, de sorte que la désignation d'entités critiques a déjà pu être réalisée. Il y a certes lieu de compléter le recensement existant, mais le délai prescrit devrait pouvoir être respecté.
 - Au sujet des sanctions prévues par l'article 19 et en réponse à la question de savoir si celles-ci sont suffisamment dissuasives, il est souligné que l'approche proposée est partenariale et donc pas purement répressive. Il est encore précisé que la directive ne fait pas de distinction entre les entités publiques et privées.
 - Concernant la vérification des antécédents, il est difficile d'évaluer le nombre de personnes concernées. D'après l'article 13, paragraphe 1^{er}, il s'agit des personnes qui exercent des fonctions critiques ou sensibles au sein des entités concernées.

Mais au-delà, peuvent être concernées également les personnes qui ont accès aux infrastructures. Toujours selon l'article 13, les catégories de personnes tenues de faire l'objet d'une vérification des antécédents sont approuvées par l'autorité compétente. Une copie de cette approbation est transmise à la Police grand-ducale.

- Il est rappelé que l'amendement gouvernemental du 18 janvier 2025 prévoit d'introduire dans un nouvel alinéa 2 au paragraphe 2 de l'article 13 du projet de loi de nouvelles dispositions concernant les vérifications effectuées par la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents. Ainsi, il est prévu que la Police grand-ducale « consulte les fichiers qui lui sont légalement accessibles pour autant que cette consultation soit pertinente quant à la finalité recherchée ». D'après la motivation de l'amendement « cette nouvelle formulation limite la recherche de la Police grand-ducale aux fichiers qui lui sont légalement accessibles » et « cette nouvelle formulation s'inspire fortement de l'article 17, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise ». Or, la CNPD dit regretter que les dispositions sous avis ne précisent pas quels fichiers seraient consultés. En réponse à cette observation, les responsables du HCPN précisent qu'il s'agirait essentiellement du casier judiciaire. Seules les condamnations (commises ou tentées) seraient prises en compte à l'exclusion des affaires en cours. Toutefois, les responsables du HCPN se concerteront avec les ministères impliqués afin de vérifier la portée voulue de l'amendement en question.
Il est suggéré de préciser les fichiers consultés, soit dans le texte de loi, soit dans le commentaire de l'article.
 - Les responsables du HCPN ne s'attendent pas à une explosion du nombre d'infrastructures et d'entités critiques ; elles pourraient tout au plus doubler. Actuellement, on recense une quarantaine d'infrastructures critiques, étant précisé que, pour être une entité critique, il faut avoir une infrastructure critique.
 - La désignation comme entité critique est une décision administrative susceptible de faire l'objet de voies de recours.
- M. Marc Baum (déi Lénk) s'interroge sur les conséquences en cas d'avis négatif de la Police. Est-ce qu'un tel avis pourrait avoir des répercussions sur le contrat de travail de la personne concernée, voire justifier un licenciement ? Selon les représentants du HCPN, les répercussions sur le contrat de travail seraient à apprécier par les employeurs. A eux d'évaluer s'il est possible de réaffecter la personne concernée à une autre fonction au sein de l'entreprise.
 - En réponse à une question de M. Ben Polidori (LSAP) concernant la coopération entre les autorités compétentes, il est précisé que le HCPN et la CSSF, qui sont à considérer comme autorités compétentes dans le cadre de la directive CER, coopèrent d'ores et déjà. Dans le cadre de la directive NIS 2, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) est l'autorité compétente pour la cybersécurité de la plupart des secteurs au Luxembourg, notamment l'énergie, la santé, et les infrastructures numériques, tandis que la CSSF est compétente pour le secteur financier. La collaboration entre le HCPN et l'ILR fait l'objet d'un MoU (*Memorandum of Understanding*). A noter que cette collaboration a déjà abouti au lancement d'une plateforme d'analyse de risque, SERIMA, qui permet d'évaluer les risques liés à la cybersécurité pour les entités tombant sous le champ des obligations de sécurité.
 - Il n'est pas prévu que l'Etat prenne en charge le financement des mesures de sécurité qui doivent être mises en place par les entités critiques. Concernant l'envergure financière, il n'y a pas eu d'étude d'impact.
 - Pour ce qui concerne le secteur de la gestion des déchets, il est précisé que les entreprises impliquées ont d'ores et déjà fait l'objet d'un recensement d'infrastructures

critiques. Le même constat vaut pour les entreprises du secteur alimentaire. Ces recensements seront renouvelés dans le contexte de la nouvelle loi.

*

En conclusion, il est proposé de reporter l'adoption des amendements présentés en début de réunion.

En vue d'une prochaine réunion, dont la date reste à fixer, les responsables du HCPN se concerteront avec le ministère de l'Intérieur et la Police afin de clarifier certains points soulevés lors de la présente réunion.

Quant à la nature des futurs amendements, parlementaires ou gouvernementaux, la solution des amendements parlementaires est privilégiée.

Concernant la présentation de la stratégie nationale de résilience, la Commission rappelle que la Chambre des Députés, vu qu'elle bénéficie en principe de la primeur des informations, apprécie d'être informée avant la tenue d'une conférence de presse.

3. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 6 octobre 2025 à 10h00 avec l'ordre du jour suivant :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2025
2. 8379 Proposition de révision de l'article 15 de la Constitution
 - Rapporteur : Monsieur Marc Baum
 - Continuation des travaux parlementaires
3. Divers

Luxembourg, le 29 septembre 2025

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe :

Echange relatif au projet de loi portant transposition de la directive « CER » - présentation PowerPoint



Échange relatif au projet de loi portant transposition de la directive « CER »

Commission des Institutions
29 septembre 2025



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Haut-Commissariat
à la protection nationale



- 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/CE du Conseil (Critical Entities Resilience Directive - CER)

- But ? Atteindre un niveau élevé de résilience des entités critiques afin de garantir la fourniture de services essentiels

- Comment ?
 - Obligation de mettre en place une **stratégie pour la résilience des entités critiques** (objectifs stratégiques et priorités)
 - Obligation de procéder à une **évaluation des risques** pouvant affecter la fourniture de services essentiels
 - Renforcement de la **coopération** et de **l'échange d'informations** au niveau européen (soutien de la Commission ; Groupe sur la résilience des entités critiques)



➤ Qui ? Une entité **publique** ou **privée** qui répond aux conditions suivantes :

1. L'entité fournit un ou plusieurs **services essentiels**
2. L'entité **exerce** son activité au Luxembourg et son infrastructure critique **se situe** sur le territoire du Grand-Duché
3. Un incident aurait des **effets perturbateurs importants**

+ agit dans un des **secteurs** suivants :

- Énergie
- Transports
- Secteur bancaire
- Infrastructures de marchés financiers
- Santé
- Eau potable
- Eaux résiduaires
- Infrastructures numériques
- Administration publique
- Espace
- Production, transformation et distribution de denrées alimentaires
- Gestion des déchets



➤ Quelles obligations ?

- Obligation de procéder à une **évaluation des risques** qui pourraient perturber la fourniture de leurs services essentiels
- Obligation de prendre des **mesures de résilience adéquates** (mesures techniques, de sécurité et organisationnelles)
- Obligation de **notification des incidents** qui perturbent ou sont susceptibles de perturber de manière importante la fourniture des services essentiels



➤ Qui ?

- HCPN:**
- Énergie
 - Transports
 - Santé
 - Eau potable
 - Eaux résiduaires
 - Infrastructures numériques
 - Administration publique
 - Espace
 - Production, transformation et distribution de denrées alimentaires
 - Gestion des déchets

pour les activités qui ne tombent pas sous la surveillance de la CSSF

- CSSF:**
- Secteur bancaire
 - Infrastructures des marchés financiers
 - Infrastructures numériques *pour les activités qui tombent sous sa surveillance*

- En ligne avec **l'expertise et les compétences respectives** du HCPN et de la CSSF
- **Pouvoir d'injonction** à l'égard des entités critiques



➤ Missions ?

- Recensement des entités critiques
- Aide aux entités critiques pour renforcer leur résilience
- Réception des notifications d'incidents
- Veiller à l'application correcte des règles
- Pouvoir de supervision et d'exécution
- Pouvoir de sanction



➤ Qui ? HCPN

➤ Missions ?

- Exercer une fonction de liaison afin d'assurer la coopération transfrontalière avec les points de contact uniques des autres États membres (notamment en cas d'incident transfrontalier) et avec le groupe sur la resilience des entités critiques
- Exercer une fonction de liaison avec la Commission européenne
- Assurer la coopération avec les pays tiers



- La quasi-totalité du texte fait preuve d'une transposition fidèle de la directive
- 8 oppositions formelles
- Remarques d'ordre légistique
- Commission des Institutions du 13 mars 2024
- Amendements gouvernementaux (29.01.2025 et 13.05.2025)



- 8 levées d'oppositions formelles (1^{er} avis)
- 3 nouvelles oppositions formelles
- Remarques d'ordre légistique



Article 13, §4

« Au terme de la vérification, la Police grand-ducale émet, en application de l'alinéa 2, un avis relatif au risque potentiel que la personne visée au paragraphe 1^{er} représente pour la sécurité de l'entité critique.

La vérification des antécédents est considérée comme échouée s'il ressort des informations recueillies que la personne visée au paragraphe 1^{er} a :

1. commis ou tenté de commettre une des infractions contre la sûreté de l'État visées aux articles 101 à 135-17 du Code pénal ;
2. commis ou tenté de commettre une des infractions de faux en écriture et d'usage de faux en écriture visées aux articles 194 à 197 du Code pénal ;
3. commis ou tenté de commettre une des infractions de corruption visées aux articles 246 à 250 du Code pénal ;
4. commis ou tenté de commettre une des infractions d'escroquerie et de tromperie visées aux articles 496 à 501 du Code pénal ;
5. fait des fausses déclarations en relation avec la demande de vérification des antécédents. (...) »



Article 13, §4

➤ Opposition formelle pour insécurité juridique :

- Le texte amendé est rédigé de manière maladroite.
- Le CE s'interroge quant à la signification du terme « échouée » ainsi qu'aux conséquences d'un tel échec.

Texte initial	Solution proposée
« Au terme de la vérification, la Police grand-ducale émet, en application de l'alinéa 2, un avis relatif au risque potentiel que la personne visée au paragraphe 1^{er} représente pour la sécurité de l'entité critique. <u>La vérification des antécédents est considérée comme échouée s'il ressort des informations recueillies que la personne visée au paragraphe 1^{er} a : (...) »</u>	« Au terme de la vérification, la Police grand-ducale émet, en application de l'alinéa 2, un avis relatif au risque potentiel que la personne visée au paragraphe 1^{er} représente pour la sécurité de l'entité critique. <u>La personne visée au paragraphe 1^{er} est considérée d'office comme présentant un risque pour la sécurité de l'entité critique s'il est constaté qu'elle a : (...) »</u>



Article 14, §4, al. 1^{er}

« La personne visée à l'article 13, paragraphe 1^{er}, qui a échoué à la vérification des antécédents peut, sur demande écrite et dans un délai de trente jours à partir de la date de notification de la décision, à adresser au ministre, solliciter l'accès au dossier sur lequel est fondée sa décision. »



➤ Opposition formelle pour insécurité juridique :

- Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard du terme « échoué ».

Texte initial	Solution proposée
« La personne visée à l'article 13, paragraphe 1 ^{er} , <u>qui a échoué à la vérification des antécédents</u> peut, sur demande écrite et dans un délai de trente jours à partir de la date de notification de la décision, à adresser au ministre, solliciter l'accès au dossier sur lequel est fondée sa décision. »	« La personne visée à l'article 13, paragraphe 1 ^{er} , <u>au sujet de laquelle le ministre a constaté, à travers sa décision visée au paragraphe 1^{er}, qu'elle constitue un risque potentiel pour la sécurité de l'entité critique</u> peut, sur demande écrite et dans un délai de trente jours à partir de la date de notification de la décision, à adresser au ministre, solliciter l'accès au dossier sur lequel est fondée sa décision. »



Article 15, §3, al. 1^{er}

« Lors de l'effacement des données à caractère personnel par la Police grand-ducale et dans un but de retraçage et de protection des preuves, une fiche succincte sera conservée pendant un délai de cinq ans. (...) »



➤ Opposition formelle :

- Les données collectées ne peuvent, en vertu du principe de limitation de la conservation consacré à l'article 5, lettre e) du règlement général sur la protection des données, être conservées au-delà de la durée qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Texte initial	Solution proposée
« Lors de l'effacement des données à caractère personnel par la Police grand-ducale et dans un but de retraçage et de protection des preuves, une fiche succincte <u>sera conservée pendant un délai de cinq ans. (...) »</u>	« Lors de l'effacement des données à caractère personnel par la Police grand-ducale et dans un but de retraçage et de protection des preuves, une fiche succincte <u>est conservée pendant un délai maximal de cinq ans. (...) »</u>



**Nous vous remercions pour votre
attention!**

Questions?



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Haut-Commissariat
à la protection nationale