



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

25 octobre 2012

# AVIS I/43/2012

relatif au projet de loi relative à la Protection nationale

..... AVIS .....  
.....

Par lettre du 26 juin 2012, M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre, a soumis le projet de loi relative à la protection nationale à l'avis de la Chambre des salariés.

**1.** Le présent projet de loi a pour objet de légiférer sur les mécanismes de Protection nationale visant la protection des intérêts vitaux et des besoins essentiels de la population et du pays, tout en mettant davantage l'accent sur le caractère civil de la prévention et de la gestion des crises.

La législation actuellement en vigueur réserve à la protection nationale plutôt la vocation militaire, notamment par le règlement grand-ducal du 25 octobre 1963 qui englobe les mesures civiles et militaires destinées à protéger le pays et la population contre les effets nocifs d'un conflit armé.

Dans cette optique, il y également lieu de modifier la loi sur la réquisition qui date de 1981 et dont la portée englobe que le « conflit armé », la « crise internationale grave » ainsi que la « catastrophe ». Par l'extension de la notion de « crise », la future loi précise un mécanisme de coordination commun qui sera valable en cas de crise, peu importe les circonstances spécifiques à celle-ci.

Le projet de loi définit dorénavant la *crise au niveau national* comme étant « tout événement qui menace les intérêts vitaux ou les besoins essentiels du pays ou de la population, pour autant que plusieurs ministères ou organismes soient concernés et que la gestion de cet événement requière des décisions urgentes.. ». Les *intérêts vitaux* sont ceux qui touchent l'Etat et ses institutions, à savoir : l'intégrité du territoire, des frontières et de l'espace aérien, le fonctionnement des institutions, l'émergence d'une menace majeure envers le Luxembourg ou une organisation dont il est membre et l'accès aux ressources. Les *besoins essentiels* sont définis comme étant ceux qui touchent les fonctions sécuritaires et sociétales. Ces besoins peuvent être menacés notamment par des événements tels que les catastrophes naturelles, les incidents (technique, technologique, industriels) ou accidents, les actes terroristes ou criminels.

**2.** Vu la complexité des catégories de risques, dépassant notamment les accidents et les incidents de routine, et leurs répercussions potentiellement transfrontalières, le projet met en place une **structure unique assurant une coordination formelle** au niveau des administrations et des organes opérationnels exécutifs, impliquant les différents services publics et privés appelés à intervenir lors de la phase de prévention face à une menace, voire pendant la gestion des accidents et incidents. Actuellement une telle coordination n'existe que de façon embryonnaire et sans base légale.

Alors que certaines menaces pèsent sur l'ensemble de la population et du territoire, d'autres portent sur des infrastructures particulières dont la préservation et le bon fonctionnement revêtent une importance essentielle pour la sécurité nationale et la continuité des fonctions sociétales. Le projet introduit en droit positif la protection de ces infrastructures critiques et adapte certaines dispositions légales afin de faciliter la démarche commune en matière de protection de la collectivité.

Le terme « *infrastructure critique* » couvre une panoplie d'infrastructures qui produisent des biens ou services nécessaires à la réalisation des intérêts vitaux ou des besoins essentiels (p.ex. eau, électricité, santé, transports), ou abritent des biens ou produisent des services qui représentent un risque envers le pays ou la population (p.ex. dépôt d'hydrocarbures) ou peuvent faire l'objet d'une menace particulière sans nécessairement répondre aux prédits critères (p.ex. infrastructures à caractère symbolique).

***Comme d'ailleurs déjà relevé dans le même sens par la presse, la CSL s'étonne du passage contenu dans le commentaire des articles, plus particulièrement de celui de l'article 2 du projet de loi, affirmant que « pour réduire les coûts occasionnés par les mesures et activités liées à la protection de certaines infrastructures (ne répondant pas à la définition), on ne considère que les éléments critiques de ces infrastructure. Ainsi, par exemple, les infrastructures d'aéroport liées aux activités de formation au pilotage, la plupart des pylônes électriques et la plupart des sources d'eau ne présentent pas le degré de criticité visé ». De l'avis de notre chambre***

*professionnelle, une exclusion d'office et nominative de ces activités, installations ou sources serait absolument contreproductive, voire même incompatible tant avec la philosophie générale du présent projet de loi (approche « tous secteurs - tous risques ») qu'avec l'approche inclusive préconisée par l'article 10 du projet en vertu duquel « un point, système ou partie de celui-ci ne répondant pas à la définition donnée à l'article 2, peut être recensé et classifié comme infrastructure critique lorsque le fonctionnement d'une infrastructure critique en dépend. De même peut être recensé et désigné comme infrastructure critique un secteur ou une partie de secteur dont tous les éléments ne répondent pas nécessairement à la définition donnée à l'article 2, mais dont l'ensemble est considéré comme tel ». Selon la CSL, il y a lieu de garantir, en fonction des circonstances de l'espèce et sur base d'une appréciation « in concreto » la priorité absolue de la sûreté nationale par rapport aux quelconques considérations liées à une politique de réduction des coûts.*

Le présent projet crée un mécanisme national unique de protection de ces structures, ce qui emporte l'harmonisation et la coordination au niveau des acteurs publics, tout en y associant pleinement les acteurs privés.

Le mécanisme proposé prend en compte tous les secteurs, quel que soit la nature des risques qu'ils présentent ou auxquels ils sont exposés (approche « tous secteurs-tous risques »).

Le mécanisme de protection s'étend de l'analyse des risques à l'élaboration de mesures de protection pour identifier et contrecarrer les risques potentiels. Ces mesures doivent être consignées dans des plans d'urgence internes et externes qui décrivent respectivement les solutions à mettre en place à l'intérieur de l'infrastructure critique, ou celles à réaliser en coopération avec les intervenants extérieurs. Par ailleurs les opérateurs publics et privés sont tenus d'améliorer la résilience et la mise en place de plans de continuité d'activités consistant dans l'élaboration de mesures complémentaires qui s'appliquent dès que les conditions de fonctionnement normales ne sont plus remplies. Le projet prévoit la possibilité, en fonction des secteurs et domaines concernés, de préciser les mesures à respecter par le propriétaire ou opérateur d'une infrastructure critique ainsi que de déterminer les points à traiter dans les plans de sécurité par règlement grand-ducal.

**3.** La coordination par la structure unique couvre tant les divers intervenants que l'ensemble des volets fonctionnels, comme l'analyse des risques, la préparation, la prévention, la veille, la protection, la communication, la réponse, le soutien aux victimes, la reprise et le retour d'expérience.

La structure et les mécanismes de Protection nationale sont conçus dans un esprit de subsidiarité. La structure doit pouvoir s'appuyer au maximum sur les ressources et l'expertise disponibles auprès des acteurs impliqués, de manière à pouvoir affronter le spectre complet des risques auxquels le pays et la population sont potentiellement exposés.

Il s'agit de la mise en place de structures et de mécanismes appropriés indispensables pour assurer la coordination au niveau interministériel et entre les intervenants du secteur public et du secteur privé.

**4.** Cette nouvelle structure comprend le Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN), le Conseil supérieur de la Protection nationale (CSPN), la Cellule de Crise (CC) et les Comités nationaux (CONAT).

La structure de Protection nationale est placée sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat. Elle comprend des organismes qui coordonnent la démarche commune de tous les acteurs concernés en la matière, depuis les travaux techniques préparatoires (CONAT), jusqu'à la consultation au plus haut niveau (CSPN), en passant par la gestion des crises stratégique et opérationnelle (CC).

La partie permanente de la structure est réduite au strict minimum.

**5. Le Haut-Commissaire à la Protection nationale** constitue l'organe clé de cette structure. Il est chargé de la coordination des travaux menés dans les divers organes de la structure, de la coordination de la planification des mesures relatives à la prévention et à la gestion d'une crise et de la représentation (en collaboration avec les ministères, administrations, services ou organismes concernés) des intérêts nationaux auprès des institutions et organisations européennes et internationales. Le Haut-Commissaire à la Protection nationale signe dorénavant également responsable du recensement des infrastructures critiques potentielles et leur protection et devra veiller à ce que chaque propriétaire ou opérateur ait mis en place les mesures nécessaires pour en assurer le bon fonctionnement. Ces mesures, inscrites dans un plan de sécurité, portent sur la protection de l'infrastructure critique, sur les biens ou services réalisés par elle, ainsi que sur les activités nécessaires pour assurer son exploitation. Les agents du HCPN disposent de la compétence de visiter les infrastructures désignées ou susceptibles d'être désignées comme infrastructures critiques et se voient conférer dans l'exercice de leurs mission le statut d'officier de police judiciaire, ce qui leur permet de constater des infractions et d'échanger des informations avec les autorités judiciaires et policières et de disposer de moyens de contrainte efficaces, soit pour faire face à des irrégularités répétitives, soit pour faire cesser une situation qui peut présenter un danger grave et imminent.. En cas d'entrave aux travaux devant être mis en œuvre par le HCPN en vue de la protection des infrastructures critiques, le Haut-Commissaire peut prononcer des sanctions administratives.

La fonction de HCPN, depuis longtemps réservée à des militaires placés hors cadre et donc attribuée traditionnellement à un Chef d'Etat-major en retraite, est désormais ouverte à l'ensemble de la fonction publique.

Le Conseil supérieur à la Protection nationale constitue l'échelon de réflexion à compétence horizontale dont les avis et les conseils à destination du gouvernement portent sur la politique générale à suivre, les objectifs à fixer et les mesures nécessaires pour les réaliser.

La Cellule de Crise constituera dorénavant l'organe regroupant des délégués de haut niveau (des représentants des départements, administrations ou services concernés par la nature de la crise à gérer) et par conséquent mandatés pour développer, coordonner, mettre en œuvre et veiller à l'exécution des mesures destinées à agir et à réagir rapidement face à une crise imminente ou pendant une crise. La Cellule de Crise préparera les décisions politiques à prendre par le Gouvernement, les traduira en mesures opérationnelles et exercera le contrôle de l'exécution. Du point de vue de sa composition, elle fonctionnera à géométrie variable, en fonction de la nature de la crise. Dans la mesure du possible, la direction des opérations est confiée à un agent de l'administration ou du service dont la contribution est la plus déterminante pour la conduite des démarches. A l'occasion de crises complexes, ce rôle pourra être transféré en fonction du déroulement de la crise et de la prédominance sectorielle des défis majeurs. Pour des crises dont la nature et l'envergure sont plus ou moins prévisibles, la désignation d'un directeur des opérations peut se faire à l'avance, notamment dans le cadre de plans de crise adéquats.

Les ministères, administrations et services qui rapportent directement à la Cellule de Crise lui fourniront les ressources opérationnelles et seront pleinement associés au processus de coordination et d'exécution, tout en gardant néanmoins la responsabilité de la mise en œuvre de leurs contributions. En effet, la Structure de Protection nationale ne dispose pas de ressources opérationnelles propres. Les acteurs potentiels gardent leurs responsabilités respectives. L'action commune est coordonnée par les organes de la Structure de Protection nationale qui, à défaut d'initiative adéquate de la part des acteurs, peut initier cette action.

Les Comités nationaux constituent les plateformes pour une consultation, une coordination et une contribution à la préparation interministérielles dans des domaines spécifiques, souvent de nature technique, pour autant qu'elles soient utiles à la Protection nationale.

Pour chaque élément de la Structure de la Protection nationale, un règlement grand-ducal peut définir les modalités de fonctionnement et d'organisation tels que le mandat, la présidence, la fréquence des réunions, l'accès à des experts externes et les indemnités des membres.

**6.** Le projet de loi vise encore les relations des autorités et des intervenants avec les réseaux et les services de la communication. La future loi tiendra mieux compte de la réalité des marchés de la communication et des télécommunications en fondant la coopération entre l'autorité publique et les fournisseurs de services sur une base contractuelle. Un règlement grand-ducal définira les modalités de l'accès prioritaire des représentants de l'autorité publique aux réseaux et services de communication.

Enfin, et en fonction de la nature d'une crise, il peut s'avérer nécessaire de contracter des fournitures et des services à très court terme, voire en toute confidentialité. La législation sur les marchés publics de 2009 sera adaptée pour englober dorénavant les marchés visés dans la liste pour lesquels il pourra être recouru soit à la procédure restreinte sans publication d'avis, soit à la procédure négociée.

\* \* \*

**Outre la remarque soulevée dans le présent avis, la Chambre des salariés marque son accord au projet de loi en cause.**

---

Luxembourg, le 25 octobre 2012

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.