

Projet de loi

relative au financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois et 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

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2018)

Par dépêche du 22 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous examen, élaboré par lui-même.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact, et d'un texte coordonné 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 que le projet de loi entend modifier.

Les avis de la Commission nationale pour la protection des données et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 16 et 25 mai 2018.

Considérations générales

La loi précitée du 20 mai 2014 organise le 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 du Grand-Duché de Luxembourg, baptisé « RENITA ». Elle autorise l'État à conclure un contrat de marché avec un adjudicataire et fixe le montant maximal des charges incombant à l'État pour la réalisation et l'opération du réseau, pour le premier équipement en terminaux de radiocommunication des utilisateurs étatiques et pour la première formation des utilisateurs du réseau RENITA.

Les auteurs expliquent qu'il n'était pas possible, en 2014, de fixer le montant exact de l'entièreté des dépenses à prévoir pour toute la durée de vie envisagée du réseau, qui est de quinze ans. Aussi, un groupe d'experts aurait-il évalué l'offre soumise par l'adjudicataire et procédé à une estimation des coûts à prévoir pour le perfectionnement du réseau pour la période entre la signature du contrat et la fin de l'année 2017. Cette période étant venue à terme, une nouvelle projection des moyens financiers s'imposerait par le biais d'une adaptation des montants prévus en 2014.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} remplace le montant prévu à l'article 2 de la loi précitée du 20 mai 2014. Le nouveau montant est défini hors TVA.

Le Conseil d'État 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.

Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Article 2

L'article 2 modifie l'article 3 de la loi précitée du 20 mai 2014 en opérant une redéfinition du montant mensuel maximal alloué à l'adjudicataire pour l'exploitation du réseau de radiocommunication. Le nouveau montant est défini hors TVA.

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'État 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^{er} janvier 2018.

Article 3

L'article sous examen a pour objet d'insérer dans la loi précitée du 20 mai 2014 un nouvel article 5, relatif à la protection des données traitées par les autorités, administrations et services publics concernés par le réseau national intégré de radiocommunication.

Le Conseil d'État 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'État 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'État 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-Sûre¹.

En raison de ces considérations, le Conseil d'État, 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'État 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

¹ Doc. parl. n° 6906³.

données. Le règlement européen s'applique au secteur public et englobe, en vertu de la loi en projet précitée, les traitements purement internes.

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.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » 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 une 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.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis 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 ».

Article 3

Le déplacement d'articles est absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts et nécessitent de ce fait une modification du dispositif comportant les articles renumérotés aux fins de remplacer chaque renvoi devenu erroné. L'insertion de nouveaux articles se fait en utilisant des numéros suivis des qualificatifs *bis*, *ter*, etc.

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

S'il est recouru à l'emploi de paragraphes, chaque partie de l'article doit figurer sous un paragraphe.

De ce qui précède, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 3.** À la suite de l'article 4 de la même loi, il est inséré un nouvel article *4bis*, libellé comme suit :

« Art. 4bis. (1) Les directions opérationnelles des autorités, administrations et services publics utilisateurs traitent des données à caractère personnel [...].

(2) Elles accèdent en temps réel [...].

(3) Les métadonnées des communications [...].

(4) La teneur des messages [...].

(5) Les données ne pourront être consultées [...].

(6) Chacune des autorités et administrations [...]. » ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 17 juillet 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes