

Projet de règlement grand-ducal

**fixant la structure des plans de sécurité et de continuité de
l'activité des infrastructures critiques**

Avis du Conseil d'État

(30 janvier 2018)

Par dépêche du 23 août 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par lui-même.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique a pour objet de porter exécution de l'article 8, paragraphe 4, de la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, en fixant la structure des plans de sécurité et de continuité de l'activité des infrastructures critiques nationales.

Aux termes de l'article 2, point 4, de la loi précitée du 23 juillet 2016, on entend par infrastructure critique « tout point, système ou partie de celui-ci qui est indispensable à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population ou qui est susceptible de faire l'objet d'une menace particulière ».

La protection des infrastructures critiques fait l'objet du chapitre 4 de la loi précitée du 23 juillet 2016. Elle y est définie à l'article 4 comme étant « l'ensemble des activités visant à prévenir, à atténuer ou à neutraliser le risque d'une réduction ou d'une discontinuité de la disponibilité de fournitures ou de services indispensables à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population offerts par l'intermédiaire de l'infrastructure ainsi que le risque externe dont l'infrastructure est susceptible de faire l'objet. Un point, système ou partie de celui-ci ne répondant pas à la définition de l'article 2 de la loi précitée du 23 juillet 2016 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 du susdit article 2, mais dont l'ensemble est considéré comme tel.

À propos de la protection des infrastructures critiques, l'article 8 de la loi précitée du 23 juillet 2016 prévoit, à charge des propriétaires ou des opérateurs d'infrastructures critiques, l'obligation d'élaborer des plans de sécurité et de continuité de l'activité, plans dont la structure est fixée par règlement grand-ducal (article 8, paragraphe 4).

Il est à noter qu'au niveau européen, la directive 2008/114/CE¹ traite du recensement et de la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que de l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection. La directive a été transposée en droit national luxembourgeois par le règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection². La définition de l'infrastructure critique, donnée par ladite directive et par le règlement grand-ducal de transposition, est identique à la définition de la même notion inscrite à l'article 2, point 4, de la loi précitée du 23 juillet 2016. Dans le champ d'application du règlement grand-ducal précité du 12 mars 2012 tombent exclusivement les infrastructures critiques dites européennes (ou « ICE »). Il s'agit des infrastructures critiques situées au Luxembourg dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact considérable sur au moins un autre État membre de l'Union européenne, l'importance de cet impact étant évaluée en termes de critères intersectoriels³.

Dans le champ d'application de la loi précitée du 23 juillet 2016 et, partant, du règlement grand-ducal en projet, tombent donc les infrastructures critiques au sens de l'article 2 de cette loi qui ne sont pas à considérer comme infrastructures critiques européennes au sens de l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 12 mars 2012, pour autant qu'elles concernent les secteurs de l'énergie, des technologies de l'information et de la communication, des finances, de la santé, de l'alimentation, de l'eau, des transports, de l'industrie chimique et de l'administration publique.

Pour de plus amples détails, le Conseil d'État renvoie à l'exposé des motifs du règlement grand-ducal en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue se limite à énoncer l'objet du règlement grand-ducal en projet. Il est à supprimer comme étant sans apport normatif.

Le paragraphe 2 décrit le contenu du plan de sécurité et de continuité de l'activité, lequel doit comprendre « l'ensemble des mesures matérielles ou organisationnelles mises en place par une infrastructure critique visant à

¹ Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection.

² Mémorial A n° 45 du 15 mars 2012, p. 449.

³ Règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection, article 3, point b).

prévenir et à fournir une réponse aux perturbations, aux dysfonctionnements et aux défaillances de l'infrastructure ». Or, le contenu du plan de sécurité et de continuité de l'activité est fixé à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 23 juillet 2016, en ce sens que ce plan « comporte les mesures de sécurité pour la protection de l'infrastructure ». Afin d'éviter le reproche que la disposition sous revue dépasse le cadre de la loi de base en rajoutant à celle-ci, le paragraphe 2 est également à omettre.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

L'article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État) se propose de déterminer le contenu minimal du plan de sécurité et de continuité de l'activité.

À propos de l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État constate que les exigences posées sont vraiment très minimalistes, contrairement au commentaire de l'article qui est beaucoup plus explicite à cet égard. Il note encore que les critères énoncés se rapportent exclusivement au volet « sécurité de l'activité » du plan, et qu'aucun critère ne se rapporte au volet « continuité de l'activité ».

L'alinéa 2 dispose que « l'annexe fait état d'un plan de sécurité et de continuité de l'activité type ». La formulation utilisée (« fait état ») pose la question de la valeur obligatoire et contraignante du plan type. La lecture du commentaire de la disposition sous revue amène à la conclusion que, pour les auteurs, ce plan est dépourvu de valeur normative. Au commentaire de l'article, il est en effet précisé que le plan type est « destiné à orienter les infrastructures qui ne se sont pas encore dotées d'un plan de sécurité et de continuité de l'activité », et encore, « afin de ne pas empiéter sur la liberté des infrastructures d'adapter le contenu de ce plan en fonction des besoins qui leurs sont propres, l'annexe est purement facultative et y figure à titre indicatif ».

L'article 8, paragraphe 4 de la loi précitée du 23 juillet 2016 dispose que « la structure des plans de sécurité et de continuité de l'activité des infrastructures critiques est fixée par règlement grand-ducal ».

Au vu du contenu minimaliste et lacunaire de l'alinéa 1^{er} ainsi que du contenu non normatif de l'alinéa 2, le Conseil d'État estime que l'article sous revue ne peut pas être considéré comme établissant la structure des plans de sécurité et de continuité de l'activité. Le projet de règlement grand-ducal ne satisfait dès lors pas aux exigences de l'article 8, paragraphe 4, précité de la loi de base qu'il reste en défaut d'exécuter.

Article 3

Sans observation.

Examen de l'annexe

Le plan type de sécurité et de continuité d'activité comporte *in fine* la recommandation « de procéder périodiquement à une évaluation du plan de sécurité et de continuité de l'activité ou en cas de faits nouveaux justifiant une évaluation en dehors de cette périodicité ».

Le Conseil d'État estime que dans l'intérêt d'une sauvegarde efficace des intérêts vitaux de la population dans le cas d'une crise, la révision périodique des plans de sécurité et de continuité d'activité des infrastructures critiques ne peut être laissée au bon vouloir des propriétaires et opérateurs de celles-ci, mais doit faire l'objet de dispositions contraignantes à insérer dans le corps du règlement grand-ducal en projet. Le Conseil d'État tient à rappeler que pour les infrastructures critiques européennes, le règlement grand-ducal précité du 12 mars 2012 dispose en son article 5, alinéa 2, ce qui suit :

« Dans un délai d'un an à compter de la désignation de l'infrastructure critique comme ICE ou un autre délai approuvé par l'autorité compétente et notifié à la Commission européenne le plan de sécurité d'opérateur fait l'objet d'un réexamen. Le propriétaire ou opérateur d'une infrastructure classée comme ICE procède à une mise à jour régulière du plan de sécurité d'opérateur ».

Observations d'ordre légistique

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, il convient d'écrire :

« Le plan de sécurité et de continuité de l'activité des infrastructures critiques comprend l'ensemble des mesures matérielles ou organisationnelles mises en place par le propriétaire ou l'opérateur d'une infrastructure ~~l'infrastructure~~ critique, visant à prévenir et à fournir une réponse aux perturbations, aux dysfonctionnements et aux défaillances de l'infrastructure. »

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...). Par ailleurs, les énumérations se terminent par un point-virgule, sauf le dernier élément qui se termine par un point final.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Annexe

L'annexe du règlement en projet comporte un certain nombre d'énumérations. Le Conseil d'État rappelle que les subdivisions en points,

caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 30 janvier 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes