

**LOI N° 1.545 DU 20 AVRIL 2023
PORTANT APPROBATION DE RATIFICATION
DE L'ACCORD ENTRE LE GRAND-DUCHÉ DE
LUXEMBOURG ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO
CONCERNANT L'HÉBERGEMENT DE DONNÉES ET
DE SYSTÈMES D'INFORMATION**

DOSSIER LÉGISLATIF - TRAVAUX PRÉPARATOIRES

SOMMAIRE

A - TRAVAUX PRÉPARATOIRES

- I. EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA LOI ET PROJET DE LOI, N° 1076, PORTANT APPROBATION DE RATIFICATION DE L'ACCORD ENTRE LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO CONCERNANT L'HÉBERGEMENT DE DONNÉES ET DE SYSTÈMES D'INFORMATION (p. 2)
- II. RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL (p. 4)
- III. RÉPONSE DU GOUVERNEMENT PRINCIER (p. 6)

- B - LOI N° 1.545 DU 20 AVRIL 2023 PORTANT APPROBATION DE RATIFICATION DE L'ACCORD ENTRE LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO CONCERNANT L'HÉBERGEMENT DE DONNÉES ET DE SYSTÈMES D'INFORMATION (p. 7)

ANNEXE AU « JOURNAL DE MONACO » N° 8.644

DU 26 MAI 2023

I. EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA LOI ET PROJET DE LOI

PROJET DE LOI, N° 1076, PORTANT APPROBATION DE RATIFICATION DE L'ACCORD ENTRE LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO CONCERNANT L'HÉBERGEMENT DE DONNÉES ET DE SYSTÈMES D'INFORMATION

EXPOSÉ DES MOTIFS

Son Altesse Sérénissime le Prince Souverain Albert II a annoncé le 9 septembre 2020, en préambule de la présentation, par le Gouvernement Princier, du volet numérique de son plan de relance mis en œuvre à travers le programme Extended Monaco, que « *la Principauté de Monaco deviendra le premier pays en Europe à lancer son cloud souverain* ». Suite au lancement le 30 septembre 2021 de l'opérateur Monaco Cloud, cet objectif est devenu une réalité.

Destiné à servir de fondation au développement et à la création des nouveaux services numériques de la Principauté – *via* notamment les services autour de la smart City, de la e-santé, de l'e-éducation ou encore de la e-administration – le cloud souverain est ainsi appelé à devenir l'une des pierres d'assise de l'écosystème numérique monégasque, permettant de stocker les données étatiques comme celles des acteurs privés en Principauté.

Corrélativement, parce que l'hébergement de données sensibles implique une protection absolue, le Gouvernement monégasque a, d'une part, souhaité travailler avec les plus grandes sociétés du marché pour offrir le meilleur niveau de sécurité – et profiter de leur expérience en la matière – mais également, et d'autre part, veillé à ce que la mise en place soit réalisée en collaboration avec l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique (A.M.S.N.) afin de garantir les meilleurs standards de sécurité en la matière. À cet égard, depuis juin 2022, Monaco Cloud est une plateforme homologuée selon la Politique de Sécurité des Systèmes d'Information de l'État établie par l'A.M.S.N..

Il s'en évince que, grâce au cloud souverain, les données sensibles resteront stockées sur le territoire de la Principauté et, par conséquent, sous l'emprise et la protection de la loi monégasque, pour des raisons évidentes de souveraineté.

Force est néanmoins de relever que, sur un territoire de 2 km², l'impérieuse nécessité de protection de ses données par l'État requiert que celui-ci puisse, en toute circonstance, prendre en compte et faire face à tous risques d'intrusion, de détérioration, de destruction, ou de perte, totale ou partielle, résultant notamment de catastrophes naturelles ou d'actes illicites, ces derniers risques de cyberattaques étant en augmentation constante.

Ainsi importe-t-il, à l'effet d'assurer la continuité du service public comme la reprise des activités y afférentes, que la mise en place d'un « *datacenter principal* » puisse être doublée d'un niveau de sécurité supplémentaire, consistant en la création d'un « *datacenter de secours* » (ou « *site de reprise* »), pouvant aussi constituer ce que l'on peut appeler en terme technique, un plan de relève, véritable équivalent de ce qui peut souvent être désigné, dans le monde de l'entreprise, sous les termes de « *Plan de Continuité d'Activité* », « *Plan de Reprise d'Activité* » ou de « *Plan de Secours Informatique* ».

À cet égard, et prenant ainsi acte de ce que, pour obtenir une garantie certifiée de sauvegarde, les normes de sécurité préconisées en matière d'éloignement géographique entre les lieux de stockages requièrent une distance relative de 150 km entre le *datacenter principal* et le « *site de reprise* », une réflexion a été lancée par les Autorités monégasques avec l'État du Luxembourg – qui s'est posé très tôt en pionnier en matière de sécurité numérique – sur la mise en place d'un projet d'hébergement des données de l'État dans un *data center* situé sur le sol Luxembourgeois, offrant toutes les garanties d'immunité.

C'est dans cette perspective que fut signée, le 6 décembre 2018, entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco, une déclaration d'intention destinée à donner corps à ce projet d'ambition. Et ce avec un objectif clair : celui de la mise en place d'un centre d'hébergement de données destiné à permettre à l'ensemble des Institutions de la Principauté, mais aussi aux opérateurs d'importance vitale, en complément de leur sauvegarde sur le territoire de la Principauté, de sauvegarder leurs données sensibles, dans un *data center* hautement sécurisé et géré par un organisme contrôlé par l'État luxembourgeois.

La solution ainsi envisagée – dont on relèvera qu'elle a déjà été adoptée par l'OTAN, l'Union Européenne et l'Estonie – rendra désormais possible le rétablissement des activités essentielles de la Principauté à partir du Luxembourg, en isolant les systèmes attaqués ou en les reprenant, si de tels événements arrivaient.

Un tel projet ne pouvait toutefois se concevoir qu'à condition de pouvoir bénéficier de toutes les garanties d'inviolabilité et d'immunité d'exécution proches de celles accordées à une ambassade physique. Cette exigence supposait alors naturellement que l'accord envisagé fut conçu dans l'esprit de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961, à laquelle Monaco a adhéré le 4 octobre 2005, et qui a été rendue exécutoire à l'endroit de la Principauté par Ordonnance Souveraine n° 332 du 13 décembre 2005.

Il s'est cependant rapidement avéré que ladite Convention – pour ce qu'elle contenait de principes et limites régissant, dans le cadre de relations diplomatiques, les privilèges et immunités – n'apparaissait pas comme suffisante pour créer un cadre juridique relatif à l'hébergement de données et de systèmes d'information.

Il importait donc, tant pour Monaco que pour le Grand-Duché, de pouvoir conclure un accord, d'une part, qui fut fondé sur les garanties de privilèges et d'immunités nécessaires inspirées de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et du droit international en vigueur et qui, d'autre part, fut pleinement apte à régir, sur cette base, le statut juridique des Locaux mis à disposition de la Principauté et de ses données, systèmes d'information, matériels et licences y hébergés, en garantissant leur protection et en leur conférant un caractère inviolable.

Telle est bien la portée de l'article 4 de l'accord qui précise que les locaux « *ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution* ». Ainsi, seuls des représentants officiels de la Principauté de Monaco, ses mandataires habilités, et des représentants de l'autorité judiciaire monégasque pourront accéder aux locaux. Aucune personne, qu'elle exerce des fonctions administratives, judiciaires, militaires ou relevant de la police au sein d'une entité, nationale ou locale, du Grand-Duché de Luxembourg, ou étrangère, ne pourra pénétrer dans les locaux sans le consentement préalable de la Principauté de Monaco.

À cet égard, une procédure *ad hoc* sera ainsi mise en place avec la Direction de la Sûreté Publique afin d'une part, d'identifier les personnes physiques ou morales autorisées à pénétrer dans les locaux pour des interventions techniques et, d'autre part, de faire valider le profil de ces personnes par cette même Direction avant le début de leur mission, à l'exception des représentants de l'autorité judiciaire monégasque.

À l'aune de l'ensemble de ces objectifs – ceux d'une protection optimale des données et des systèmes d'information détenus, au Grand-Duché de Luxembourg par la Principauté de Monaco – et de cet enjeu fondamental – celui d'une préservation de la souveraineté de Principauté – l'accord envisagé a été le fruit d'une mobilisation significative des services exécutifs de l'État concernés, tant de la Délégation Interministérielle chargée de la Transition Numérique, qui a eu à se rapprocher de son homologue luxembourgeois dans le cadre de la faisabilité technique et opérationnelle du dispositif que de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique (pour l'élaboration des normes de sécurité et d'accès), du Département des Relations Extérieures et de la Coopération, et de la Direction des Affaires Juridiques (pour la partie conventionnelle).

En définitive, l'accord bilatéral sur l'hébergement des données au Luxembourg a ainsi été signé le 15 juillet 2021 entre S.E.M. le Ministre d'État et le Premier Ministre Xavier BETTEL.

Le Gouvernement Princier estime que l'introduction dans l'ordre juridique monégasque de l'Accord considéré ne heurterait, *a priori*, aucune disposition législative en vigueur, ou n'appellerait pas de modifications législatives existantes, en regard de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives, modifiée.

Pour autant, le Gouvernement Princier entend sécuriser, à la faveur d'un projet de loi distinct, le corpus législatif – plus général – relatif à la sanction de « *tous délits relatifs aux systèmes d'information* ». L'on rappellera en effet que, sous une section intitulée « *Des délits relatifs aux systèmes d'information* » (articles 389-1 à 389-11 du Code pénal), le Code pénal sanctionne déjà l'accès, et le maintien frauduleux dans tout ou partie d'un système d'information, ces faits incluant le cas échéant l'endommagement, l'effacement, la détérioration, la modification, l'altération ou la suppression des données informatiques contenues dans le système, ou encore l'entrave ou l'altération du fonctionnement de tout ou partie de ce système.

Les cyberattaques constituant un risque majeur reconnu au niveau international, la possibilité que la Principauté puisse disposer des outils juridiques et procéduraux à même d'assurer une répression efficace à l'endroit des atteintes au futur « jumeau » du Cloud Souverain basé au Luxembourg participe d'évidence d'un enjeu de préservation de la sécurité et de la souveraineté nationales.

Le Gouvernement Princier considère dès lors important de conférer aux juridictions monégasques la compétence de poursuivre, juger et sanctionner, à Monaco, tout délit de ce type commis non seulement sur le territoire monégasque mais également relatif aux données ou systèmes d'information monégasques qui seraient hébergés dans un data center à l'étranger, en l'occurrence celui qui sera situé au Luxembourg.

À cet égard, une modification complémentaire des dispositions procédurales pénales pourrait probablement être considérée pour assoir, sans équivoque, la compétence des juridictions nationales, pour leur permettre de :

- juger et sanctionner, le seul auteur étranger, s'étant rendu coupable, hors du territoire monégasque, de l'un quelconque des délits relatifs aux systèmes monégasques hébergés à l'étranger (incluant le cas échéant l'endommagement, l'effacement, la détérioration, la modification, l'altération ou la suppression des données informatiques contenues dans le système, ou encore l'entrave ou l'altération du fonctionnement de tout ou partie de ce système).
- juger et sanctionner tout auteur, coauteur, ou complice, monégasque ou étranger, d'un tel délit et qui serait « trouvé » et interpellé en Principauté.

Or, en application du chiffre 2° du deuxième alinéa de l'article 14, de la Constitution du 17 décembre 1962, modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002, l'intervention d'une loi est requise préalablement à la ratification de traités ou accords internationaux ayant pour effet « *la modification de dispositions législatives existantes* ».

Aussi, conformément à cette disposition constitutionnelle, la ratification de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco concernant l'hébergement de données et de systèmes d'information est-elle subordonnée à l'intervention du législateur.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

* *
*
*
*

PROJET DE LOI

Article unique

Est approuvée, en application du chiffre 2° du deuxième alinéa de l'article 14 de la Constitution, la ratification de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco concernant l'hébergement de données et de systèmes d'information, signé le 15 juillet 2021 par la Principauté.

II. RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL

RAPPORT

SUR LE PROJET DE LOI, N° 1076, PORTANT APPROBATION DE RATIFICATION DE L'ACCORD ENTRE LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO CONCERNANT L'HÉBERGEMENT DE DONNÉES ET DE SYSTÈMES D'INFORMATION

(Rapporteur au nom de la Commission pour le Développement du Numérique :
Monsieur Fabrice NOTARI)

Le projet de loi portant approbation de ratification de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco concernant l'hébergement de données et de systèmes d'information a été déposé au Secrétariat Général du Conseil National le 23 février 2023 et enregistré par celui-ci sous le numéro 1076. L'annonce officielle de son dépôt est intervenue lors de la Séance Publique de ce jour, au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission pour le Développement du Numérique, qui a d'ores et déjà achevé son étude.

Le projet de loi n° 1076 a pour objet, conformément aux dispositions de l'article 14 de la Constitution, de soumettre à l'approbation du Conseil National la ratification de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco concernant l'hébergement de données et de systèmes d'information, signé le 15 juillet 2021, dans la mesure où cette ratification entraîne une modification de dispositions législatives existantes.

Votre Rapporteur relèvera à cet égard que, si le Gouvernement a pu considérer, en première analyse, que l'Accord bilatéral précité « *ne heurterait, a priori, aucune disposition législative en vigueur* », il a toutefois proposé la modification de dispositions de procédure pénale, pour assurer une répression efficace à l'endroit des atteintes au futur « *jumeau* » du Cloud Souverain basé au Luxembourg, dont le cadre juridique est prévu par ledit Accord.

Aussi, ce projet de loi est directement lié au projet de loi n° 1075, déposé le même jour, portant modification des articles 7 et 8 du Code de procédure pénale, également soumis au vote de l'Assemblée ce soir.

Pour bien comprendre les enjeux de cet Accord, votre Rapporteur soulignera que ce texte s'inscrit dans la continuité du lancement du Cloud Souverain, en septembre 2021, qui permet de stocker les données de l'État monégasque, des organismes d'importance vitale et des acteurs privés en Principauté, servant ainsi de fondation au développement et à la création des nouveaux services numériques de la Principauté.

Au regard de l'impérieuse nécessité de protéger les données détenues par l'État, et en vue d'assurer la continuité du service public, il était important, pour la Principauté, de sécuriser la conservation de ses informations sensibles, hébergées sur le territoire national, des risques de cyberattaque ou de catastrophe naturelle. Aussi, afin d'obtenir une garantie certifiée de sauvegarde respectant les plus hauts standards en vigueur, les membres de la Commission ont pris bonne note du fait qu'il n'était pas opportun de mettre ce dispositif complémentaire en place en Principauté, de façon à respecter la norme de sécurité qui préconise une distance d'éloignement géographique, de 150 kilomètres, entre les différents lieux de stockages.

C'est dans ce contexte que les Autorités monégasques ont entamé, dès l'année 2018, des discussions avec l'État du Luxembourg qui, comme le présente l'exposé des motifs du Gouvernement, s'est imposé comme étant une référence en matière d'hébergement sécurisé des données. Votre Rapporteur soulignera, à ce titre,

que le Gouvernement n'avait d'ailleurs pas manqué d'en informer le Conseil National, par courrier reçu le 5 décembre 2018.

En outre, la création de ce « *jumeau* » du Cloud Souverain ne pouvait se concevoir qu'à la condition de bénéficier de toutes les garanties d'inviolabilité et d'immunité d'exécution proches de celles accordées à une ambassade. Aussi, les membres de la Commission se sont félicités du fait que l'Accord bilatéral, conclu entre la Principauté de Monaco et le Grand-Duché de Luxembourg, se soit inspiré de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, ratifiée par Monaco le 4 octobre 2005.

Plus concrètement, les privilèges et immunités accordés au centre de données monégasque basé au Luxembourg concernent principalement l'inviolabilité et la sécurité des locaux et des données qui y sont stockées, lesquels ne peuvent faire l'objet « *d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution* », seuls les représentants officiels de la Principauté et de l'autorité judiciaire monégasque pouvant y accéder.

L'objectif de cet Accord a été salué par les membres de la Commission, en ce qu'il a vocation à garantir une solution sécurisée de sauvegarde des données, à même d'assurer la continuité du service public.

Toutefois, les membres de la Commission ont relevé que le projet de loi luxembourgeois portant approbation du même Accord a été déposé en janvier 2022, soit plus d'un an avant le dépôt du présent projet de loi, et que la Chambre des Députés du Luxembourg l'a adopté le 9 novembre 2022.

La Commission constate dès lors, avec regret, que le dépôt du présent projet de loi, le 23 février 2023, intervient près de dix-huit mois après la signature de l'Accord bilatéral dont il entend autoriser la ratification. Aussi, les élus invitent le Gouvernement à réduire les délais de dépôts des projets de loi portant autorisation de ratification, et ce, sans attendre que l'autre Partie à l'accord bilatéral ait finalisé sa propre procédure de ratification.

Par ailleurs, votre Rapporteur relèvera, que l'exposé des motifs du texte luxembourgeois évoquait une mise en service du centre de données en 2022. Considérant ce qui précède, la Commission ne peut que regretter que le Conseil National n'ait pu se saisir plus tôt de ce projet de loi.

Ceci étant précisé, au regard des objectifs de sécurité des données et de protection diplomatique assurés par cet Accord, votre Rapporteur ne peut que vous inviter à adopter le présent projet de loi.

III. RÉPONSE DU GOUVERNEMENT PRINCIER

M. le Ministre d'État.-

Merci Madame la Présidente, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux,

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Fabrice NOTARI, pour le travail qu'il a accompli, au nom de la Commission pour le Développement du Numérique, dans la rédaction de ce rapport très complet sur le projet de loi n° 1.076 qui est soumis, ce soir, à votre vote, et qui porte approbation de ratification de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco concernant l'hébergement de données et de systèmes d'information.

Le présent projet de loi ne modifie pas par lui-même la substance de notre droit interne mais il y apporte quelques modifications qui sont quant à elles l'objet d'un projet de loi distinct (le projet de loi n° 1.075) qui sera examiné au cours de cette soirée, dans quelques instants.

L'accord bilatéral, que j'ai signé avec le Premier Ministre luxembourgeois, a pour objectif de créer le cadre juridique nécessaire à l'hébergement et la protection des données et des systèmes d'information, détenus par la Principauté de Monaco au Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre de l'exercice de ses compétences et de ses pouvoirs en tant qu'État souverain.

Pareil hébergement vise à protéger ces données et systèmes contre tout risque d'intrusion, de détérioration, de destruction ou de perte, totale ou partielle, résultant notamment de catastrophes naturelles ou d'actes illicites, en les conservant dans des locaux sécurisés et adaptés situés à l'étranger et éloignés de son territoire d'au moins 150 kilomètres. En l'occurrence, la marge de sécurité est plus conséquente puisqu'ils seront situés à très exactement 1.034 km de Monaco.

Corrélativement, cet impératif de protection conduit l'accord bilatéral à donner à la Principauté les garanties appropriées au regard de la sécurité et de l'inviolabilité de ses lieux et de ses données. À cette fin, l'accord prévoit ainsi des privilèges et immunités, qui sont largement inspirés de ceux contenus dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, et couvrant les missions diplomatiques.

Une précision s'impose. S'il est couramment fait référence au terme de « e-ambassades » pour désigner un concept novateur dans les relations diplomatiques, il importe cependant de souligner que le centre des données ne peut être qualifié ni d'un point de vue juridique, ni d'un point de vue diplomatique, comme ambassade telle que définie par le droit international public. Plus concrètement, les privilèges et immunités accordés au centre de données monégasque concernent principalement l'inviolabilité et la sécurité des locaux ainsi que des données qui y sont stockées. L'accord ne prévoit pas de privilèges ou d'immunités pour des personnes physiques.

Par ailleurs, sans doute pourra-t-il être noté que l'accord bilatéral dont il est ici question est similaire à celui conclu entre le Luxembourg et l'Estonie en 2017, accord qui fut à l'origine du lancement du concept ci-avant évoqué d'« ambassade de données » ou « e-ambassade ».

Il importe toutefois de souligner que le Gouvernement Princier a veillé à ce que l'accord qui a été signé soit, à la différence des autres instruments bilatéraux conclus par le Luxembourg, beaucoup plus détaillé sur un certain nombre de points. Ce constat a du reste été partagé par le Conseil d'État du Grand-Duché du Luxembourg.

Après avoir écouté avec attention, Monsieur le rapporteur, la teneur de votre intervention sur ce projet de loi, qu'il me soit permis de me féliciter de sa conclusion, laquelle ouvre la voie à la ratification d'un accord international particulièrement important pour la Principauté.

Je vous remercie.

LOI
—

Loi n° 1.545 du 20 avril 2023 portant approbation de ratification de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco concernant l'hébergement de données et de systèmes d'information.

ALBERT II
PAR LA GRÂCE DE DIEU
PRINCE SOUVERAIN DE MONACO

Avons sanctionné et sanctionnons la loi dont la teneur suit, que le Conseil National a adoptée dans sa séance du 13 avril 2023.

ARTICLE UNIQUE.

Est approuvée, en application du chiffre 2° du deuxième alinéa de l'article 14 de la Constitution, la ratification de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco concernant l'hébergement de données et de systèmes d'information, signé le 15 juillet 2021 par la Principauté.

La présente loi est promulguée et sera exécutée comme loi de l'État.

Fait en Notre Palais à Monaco, le vingt avril deux mille vingt-trois.

ALBERT.

Par le Prince,
Le Secrétaire d'État :
Y. LAMBIN BERTI.



imprimé sur papier recyclé

IMPRIMERIE GRAPHIC SERVICE
GS COMMUNICATION S.A.M. MONACO

