

N° 7281³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation
du Service de renseignement de l'Etat**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(18.7.2018)

La Commission se compose de : M. Alex BODRY, Président, M. Eugène BERGER Rapporteur ; MM. André BAULER, Marc BAUM, Mme Simone BEISSEL, Mme Taina BOFFERDING, MM. Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, MM. Gilles ROTH, Mme Sam TANSON, M. Claude WISELER, Membres.

*

SOMMAIRE:

- I. Antécédents
- II. Objet du projet de loi
- III. Avis du Conseil d'Etat
- IV. Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics
- V. Commentaire des articles
- VI. Texte coordonné proposé par la Commission

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 17 avril 2018 par Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, et une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre des fonctionnaires et employés publics le 13 juin 2018.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 4 juillet 2018.

Le 12 juillet 2018, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (la « Commission ») a désigné Monsieur Eugène Berger comme rapporteur du projet de loi. Le même jour, elle a procédé à l'examen du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Le 18 juillet 2018, elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet de créer une base légale permettant au Service de renseignement de l'Etat (SRE) de demander l'introduction au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) d'un signalement pour contrôle discret tel que le prévoit l'article 36 de la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement et l'utilisation du SIS II et de compléter le cadre du personnel par un deuxième directeur adjoint suite à la mise en place de nouveaux mécanismes de surveillance et de contrôle par la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat.

Le SIS II est un système d'information à grande échelle contenant des signalements de personnes et d'objets qui permet aux Etats membres de l'espace Schengen de mettre en place une politique commune de contrôle des entrées dans l'espace Schengen, l'objectif étant de faciliter la libre circulation des ressortissants tout en préservant la sécurité publique.

Le fichier SIS II se compose d'un système central, le « SIS II central » et d'un système national, le « N.SIS II » dans chaque Etat membre. Au Luxembourg, la responsabilité du N.SIS II est assumée par le bureau SIRENE localisé au sein du Service des Relations internationales de la Police grand-ducale.

L'article 40 de la décision précitée définit les autorités compétentes étant autorisées à réaliser des signalements concernant des personnes ou des objets et qui disposent d'un droit de consultation direct des signalements au SIS II. Il s'agit des autorités compétentes pour réaliser les contrôles aux frontières extérieures, les autorités compétentes pour réaliser les contrôles de police et de douanes effectués sur le territoire de l'Etat membre et des autorités judiciaires nationales. Au Luxembourg seules la Police grand-ducale, l'Administration des douanes et accises, la Direction de l'immigration et la Société nationale de circulation automobile sont actuellement autorisées à effectuer des signalements et à consulter directement les données introduites dans le SIS II.

Etant donné que le SRE ne dispose pas de pouvoirs répressifs, il n'est actuellement autorisé ni à accéder directement au SIS II, ni à effectuer un signalement dans le SIS II via le bureau SIRENE. L'article 36 de la décision précitée attribue aux instances compétentes pour la sûreté de l'Etat la possibilité de demander à l'instance nationale qui assume la responsabilité centrale du N.SIS d'introduire dans le SIS II un signalement pour contrôle discret.

Ces dernières années, les services de renseignement européens doivent faire face à une évolution éminemment plus complexe de la menace terroriste, et jouent ainsi un rôle important pour la sûreté de l'Etat. Ainsi, un certain nombre d'Etats membres ont déjà adopté la faculté d'introduire une personne ou un objet au SIS II pour contrôle discret à l'initiative des services de renseignement sans pouvoirs répressifs. Le présent projet de loi s'inspire largement du texte allemand (article 17, paragraphe 3, du « Bundesverfassungsschutzgesetz »).

L'importance que le SRE puisse effectuer un signalement au SIS II s'explique par le fait que les missions du SRE sont fondamentalement distinctes de celles des autres autorités nationales compétentes et notamment de celles de la Police grand-ducale. En effet, la mission spécifique du SRE est de collecter des renseignements de manière anticipative et préventive, permettant de déceler des menaces dans les domaines définis à l'article 3 de la loi précitée du 5 juillet 2016. Or, il est possible qu'une personne faisant objet d'un signalement potentiel ne fasse pas encore l'objet d'une enquête préliminaire ou d'une instruction préparatoire et ne tombe donc pas sous le champ d'application des missions de la Police grand-ducale.

*

II. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 3 juillet 2018, le Conseil d'Etat note que le projet de loi pourrait utilement reprendre une disposition inscrite au « Bundesverfassungsschutzgesetz » allemand, dont les auteurs du projet de loi se sont largement inspirés, à savoir l'obligation de supprimer sans délai le signalement dans le cas où les conditions pour ce signalement ne sont plus réunies, que la mesure a atteint ses objectifs ou qu'il s'avère qu'elle ne peut plus les atteindre. Or, le Conseil d'Etat estime que le traitement de données prévu par le projet de loi tombe sous le champ d'application du projet de loi n°7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière

pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale qui donne les garanties prévues par le texte allemand.

*

III. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

Dans son avis du 13 juin 2018, la Chambre des fonctionnaires et employés publics (« CFEP ») estime que l'article 36 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ainsi que l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 5 mars 2004 relatif à la représentation du personnel au sein des administrations, services et établissements publics de l'Etat n'auraient pas été respectés lors de l'élaboration du projet de loi. En effet, le projet de loi apporte des modifications à la loi organique du SRE qui auront un impact sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'administration du SRE. La CFEP conclut que la représentation du personnel du SRE aurait dû être consultée au sujet du projet de loi.

Concernant l'attribution au SRE du droit d'effectuer des signalements au SIS II, la CFEP propose de s'inspirer plus étroitement du « Bundesverfassungsschutzgesetz » allemand concernant les conditions requises pour un signalement. Elle suggère encore de rendre explicite la transmission au SRE des résultats en cas de réponses positives à un signalement, pour tous les signalements initiés par le SRE ainsi que pour les signalements effectués en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS II.

La CFEP fait encore remarquer qu'il n'existe actuellement aucune base légale pour l'échange de données entre le SRE et le procureur général d'Etat dans le cadre des missions de l'Autorité nationale de sécurité exercées par le SRE pour lesquelles le Procureur général d'Etat transmet régulièrement sur demande du SRE des informations inscrites dans la partie « documentaire » de la banque de données nominatives de police générale.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1, 3, 4 et 5

La loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat (SRE) a instauré un nouveau régime de surveillance du SRE ayant pour finalité de renforcer le contrôle du service à plusieurs niveaux. Ainsi, toute une série de procédures de contrôle a été mise en place :

- un premier contrôle se situe au niveau politique de par la création d'un Comité ministériel;
- un deuxième contrôle se situe au niveau administratif de par la mise en place d'un délégué au SRE;
- un troisième contrôle se situe au niveau de la justice, à savoir à travers la commission spéciale, composée de trois juges;
- le quatrième contrôle se situe au niveau parlementaire du fait que le directeur du SRE informe la commission de contrôle parlementaire sur une base au moins trimestrielle de l'ensemble des activités du SRE; la commission parlementaire peut aussi de sa propre initiative initier des contrôles ciblés des activités du SRE.

Parallèlement, le cadre légal opérationnel et les missions du SRE ont été précisés et le cadre du personnel a été renforcé.

Tant la mise en place de ces nouveaux mécanismes de surveillance et de contrôle que l'exécution des missions et la gestion journalière ont consommé une part fort importante de la disponibilité du directeur et de son adjoint. Par ailleurs, la situation actuelle défavorable relative à la prévention et la lutte contre la menace terroriste a un impact considérable sur l'activité du service.

Pour garantir la bonne marche du service, le Gouvernement a décidé de renforcer le service au niveau de la direction. Ainsi, il est proposé de compléter le cadre du personnel par un deuxième directeur adjoint, afin de conférer au service les ressources humaines indispensables à l'exercice de sa mission légale.

Tel qu'il est déjà le cas sous la loi précitée du 5 juillet 2016, il suffit qu'un seul membre de la direction soit titulaire d'un diplôme de master sanctionnant un cycle d'études universitaires complet en droit.

Les articles 1, 3, 4 et 5 ne soulèvent pas d'observations du Conseil d'Etat.

Article 2

Le paragraphe 3 de l'article 36 de la décision dispose que « *le signalement peut être effectué conformément au droit national, à la demande des instances compétentes pour la sûreté de l'Etat, lorsque des indices concrets laissent supposer que les informations visées à l'article 37, paragraphe 1, sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat* ».

L'article 9 de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du SRE prévoit que le SRE communique des données à la Police grand-ducale lorsque ces données sont utiles à l'accomplissement des missions de la Police grand-ducale. Or, la disposition en question ne permet pas au SRE de demander à la Police grand-ducale (et plus précisément au bureau N.SIS II, c'est-à-dire le bureau SIRENE) d'effectuer la création d'un signalement dans le SIS II en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la décision.

Le présent projet de loi prévoit dès lors la création d'une base légale spécifique attribuant au SRE le droit d'effectuer un signalement pour contrôle discret au SIS II par le biais du bureau SIRENE conformément à l'article 36 de la décision.

Dans son avis du 4 juillet 2018, le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi n'ont pas repris une disposition inscrite au texte allemand et qui pourrait utilement figurer à l'article sous avis, à savoir l'obligation de supprimer sans délai le signalement dans le cas où les conditions pour ce signalement ne sont plus réunies, que la mesure a atteint ses objectifs ou qu'il s'avère qu'elle ne peut plus les atteindre. Le Conseil d'Etat considère que le projet de loi n°7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale est applicable au traitement de données prévu par le projet de loi sous avis et que les garanties prévues par le dispositif allemand sont données par le projet de loi n° 7168 précité.

La Commission partage l'avis du Conseil d'Etat et confirme que les dispositions relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale sont applicables.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que l'autorisation du Comité peut être renouvelée à plusieurs reprises et ce sans limite.

Au milieu de l'article sous avis, le Conseil d'Etat demande à voir remplacer le mot « et » par celui de « ou » et la partie de phrase se lirait dès lors comme suit : « (...) le SRE peut être autorisé par le Comité ou, en cas d'urgence (...) ». Il ne s'agit en effet pas aux yeux du Conseil d'Etat de conditions cumulatives.

La Commission fait sienne cette observation.

VII. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7281 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation
du Service de renseignement de l'Etat**

Art. 1^{er}. L'article 2, paragraphe 4, alinéa 2, de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat, est remplacé par la disposition suivante :

« Il est assisté de deux directeurs adjoints auxquels il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplacent en cas d'absence. »

Art. 2. À l'article 6 de la même loi, il est inséré un paragraphe 3 libellé comme suit :

(3) Lorsque des indices concrets laissent supposer que les informations visées à l'article 37, paragraphe 1^{er}, de la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, le SRE peut être autorisé par le Comité ou, en cas d'urgence et sous réserve de faire confirmer la décision dans les meilleurs délais par le Comité, par le ministre, pour une durée de six mois à compter de la date d'autorisation, à initier auprès de l'office national N.SIS II un signalement pour contrôle discret des personnes ou des objets visés à l'article 36, paragraphe 1^{er}, de la décision 2007/533/JAI précitée.

L'autorisation du Comité peut être renouvelée dans les mêmes conditions de forme et de durée. »

Art. 3. L'article 18 de la même loi est modifié comme suit :

- 1° À l'alinéa 2, les mots « le directeur adjoint » sont remplacés par ceux de « les directeurs adjoints ».
2° À l'alinéa 3, les mots « le directeur adjoint » sont remplacés par ceux de « l'un des directeurs adjoints ».

Art. 4. À l'article 19, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les mots « un directeur adjoint » sont remplacés par ceux de « deux directeurs adjoints ».

Art. 5. À l'article 21, paragraphe 3, lettre b), de la même loi, les mots « le directeur adjoint » sont remplacés par ceux de « les directeurs adjoints ».

Luxembourg, le 18 juillet 2018

Le Rapporteur,
Eugène BERGER

Le Président,
Alex BODRY

