



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

CC/JCS

P.V. IR 21

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 04 mai 2021

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. 6961 Projet de loi portant
 1. création de l'Autorité nationale de sécurité et
 2. modification
 - 1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
 - 2) du Code pénal

- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat

- Echange de vues avec Monsieur le Premier Ministre (suite à la demande de la sensibilité politique Piraten du 10 février 2021)
2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat
M. Jacques Flies, du Ministère d'Etat

Mme Doris Woltz, directrice du SRE
Mme Michèle Schummer, directrice adjointe du SRE

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. **6961** **Projet de loi portant**
 1. **création de l'Autorité nationale de sécurité et**
 2. **modification**
 - 1) **de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**
 - 2) **du Code pénal**

Echange de vues avec Monsieur le Premier Ministre

Cet échange de vues fait suite à un courrier de la sensibilité politique « Piraten » du 10 février 2021, par lequel les « Piraten » ont demandé d'inscrire le projet de loi n°6961 à l'ordre du jour de la Commission et d'inviter le Premier Ministre à assister à la réunion prévue.

Le but de la réunion est d'analyser le communiqué de la représentation du personnel du Service de renseignement de l'Etat (SRE) et de répondre aux questions suivantes :

- Pour quelle raison le Gouvernement propose-t-il de retirer la mission d'enquête de sécurité au SRE, puisque dans les pays voisins, les services secrets sont responsables de ces enquêtes ?
- Le Gouvernement ne considère-t-il pas que le service chargé d'évaluer la menace d'espionnage est le mieux placé pour élaborer et mettre en œuvre des contre-mesures efficaces ?

M. le Premier Ministre souligne tout d'abord que les missions du SRE et de l'Autorité nationale de sécurité (ANS) sont fondamentalement différentes et c'est ce constat qui est à la base de l'instauration de l'ANS en tant qu'administration séparée.

Si, parmi les missions de l'ANS figure celle d'effectuer des enquêtes de sécurité, on ne peut pas en déduire pour autant que l'ANS participe à l'évaluation des menaces d'espionnage, mission de renseignement qui relève de la compétence exclusive du SRE. Le travail de l'ANS est de nature administrative et ses fonctions sont assumées par le SRE depuis sa création par la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité.

Le déroulement des enquêtes de sécurité et la procédure d'octroi (ou de retrait) des habilitations de sécurité sont réglés par la loi du 15 juin 2004 précitée. L'enquête de sécurité est effectuée par l'Autorité nationale de Sécurité suite à la demande de l'officier de sécurité compétent dont relève la personne qui traite les pièces classifiées. Dans le cadre des enquêtes de sécurité, l'Autorité nationale de Sécurité peut accéder aux banques de données visées à l'article 10 de la loi portant organisation du Service de Renseignement. L'accès s'effectue d'après les modalités et les conditions prévues par la loi précitée.

Sur la base de l'avis de l'ANS au regard des résultats de l'enquête de sécurité, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, décide de l'octroi ou du retrait d'une habilitation de sécurité.

Le projet de loi n°6961 vise donc à instaurer l'ANS en tant qu'administration séparée qui a ses missions propres. Les agents du SRE sont libres de rejoindre ou non l'ANS, en tant qu'administration nouvelle. Or, les agents de l'ANS n'étant pas soumis aux mêmes contraintes que ceux du SRE, il n'y a pas de raison objective pour les faire bénéficier des mêmes primes.

*

M. le Président demande aux représentants du Ministère d'Etat de fournir aux membres de la Commission une note écrite en réponse aux points soulevés par la représentation du personnel du Service de renseignement de l'Etat (SRE).

Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Il est proposé de continuer la réunion par l'examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 17 novembre 2020, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent (cf. doc. parl. 6961/14).

Amendement 1

Le Conseil d'État note que les auteurs entendent maintenir le terme « accès » au point 15. Il se doit toutefois de rappeler, à l'instar de ses observations émises au deuxième avis complémentaire du 28 janvier 2020, que le fait d'entrer dans une zone de sécurité ne constitue ni une prise de connaissance, ni une détention, ni une conservation, ni un traitement, ni une diffusion, ni une reproduction, ni une transmission, ni encore un transport d'une pièce classifiée. L'entrée dans une zone de sécurité visée par les auteurs n'est donc pas couverte par la définition d'« accès » telle que prévue par ceux-ci.

En réponse à ces observations, il est proposé de supprimer le terme « accès ».

Amendements 2 à 7

Sans observation.

Amendement 8

Sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Dans son 2^e avis complémentaire du 18 novembre 2020, (cf. doc. parl. 6961/15) la Commission nationale pour la protection des données (« CNPD ») estime positif le fait que les fichiers de journalisation seront désormais réglés en détail par le texte dans sa version amendée. Elle suggère encore de prévoir que le motif de la consultation doit être introduit dans le système au moment de la consultation et conservé pendant cinq ans également.

Afin de tenir compte de cette observation, il est proposé de prévoir une telle disposition au paragraphe 6.

Amendement 9

Pour ce qui est de l'article 29, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, que les auteurs proposent d'insérer par le point 1^o de l'amendement sous examen, le Conseil d'État rappelle que l'article 31 de la loi du 1^{er} août 2018 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, visé par l'amendement sous examen, prévoit déjà l'obligation de désigner un délégué à la protection des données. Par ailleurs, les articles 32 et 33 de ladite loi précisent les fonctions et missions des délégués à la protection des données. Étant donné que la loi précitée du 1^{er} août 2018 est applicable aux traitements de données à caractère personnel effectués par l'Autorité nationale de sécurité dans l'exécution de ses missions et ce en vertu

de son article 1^{er}, paragraphe 2, lettre c), le Conseil d'État estime que la disposition sous examen est superfétatoire et qu'il y a lieu de la supprimer.

La Commission partage l'avis du Conseil d'État et propose de supprimer la disposition en question.

Au vu des modifications apportées par le point 2 de l'amendement sous examen, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à l'égard de l'article 29, paragraphe 3, alinéa 2.

La Commission en prend note.

Amendement 10

Le nouvel article 29*bis*, proposé par l'amendement sous examen, a trait à la sécurité des traitements. Le Conseil d'État note que les paragraphes 1^{er} à 4 reprennent, en grande partie, le texte des articles 21, 22, 23 et 25 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. En même temps, il rappelle que l'article 29, paragraphe 1^{er}, de la loi à modifier, rend applicables toutes les dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2018, y compris ses articles 3, 22, 23 et 47.

Ainsi, le paragraphe 1^{er}, qui reprend le texte de l'article 21 de la loi précitée du 2 août 2002, est largement similaire à l'article 22 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, sans pour autant être identique.

Pour ce qui est du paragraphe 2, il reprend l'article 22, paragraphe 1^{er}, première phrase, de la loi précitée du 2 août 2002. En même temps, il comprend des obligations qui sont similaires à celles inscrites à l'article 28 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, même si elles sont loin d'être identiques.

Le paragraphe 3 reprend certes le texte de l'article 23 de la loi précitée du 2 août 2002, mais en même temps, ses dispositions sont similaires à celles figurant à l'article 28 de la loi précitée du 1^{er} août 2018. Il propose ainsi, par endroits, une formulation divergente, ce qui crée une incohérence entre les deux textes. Ainsi, la première phrase du paragraphe 3 précise qu'« [en] fonction du risque d'atteinte à la vie privée, ainsi que de l'état de l'art et des coûts liés à leur mise en œuvre, les mesures visées au paragraphe (2) doivent [...] ». En revanche, la disposition correspondante de l'article 28 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 précise que « [compte] tenu de l'état des connaissances, des coûts de la mise en œuvre et de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées [...] ». Ensuite, les obligations prévues par les lettres a) à h) de l'article 29*bis* de la loi en projet reprennent, parfois littéralement, les obligations énumérées à l'article 28, paragraphe 2, de la loi précitée du 1^{er} août 2018. Seule la disposition reprise à la lettre i) ne figure pas à cet article 28. Tout comme pour les paragraphes précédents, ces divergences de formulation risquent d'être source d'insécurité juridique.

Quant au paragraphe 4, il reprend le texte de l'article 25 de la loi précitée du 2 août 2002. Il comprend dès lors des sanctions similaires à celles prévues à l'article 47, paragraphe 3, de la loi précitée du 1^{er} août 2018, tout en prévoyant un champ d'application plus large. Tandis que l'article 47, paragraphe 3, précité se réfère aux articles 9, 10 et 29 de cette même loi, en sanctionnant notamment le défaut de notification par le responsable de traitement, le paragraphe 4 sous examen étend la sanction à la violation de toutes les obligations énumérées à l'article 29*bis* de la loi en projet.

Dans la mesure où les dispositions sous examen ne visent pas à prévoir des mesures spécifiques par rapport aux mesures d'ores et déjà imposées par la loi précitée du 1^{er} août 2018, dont l'application est expressément prévue à l'article 29, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu d'instaurer une disposition pénale au-delà de celle prévue par la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se doit dès lors de souligner que l'application simultanée des dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2018, rendues applicables par le biais de l'article 29 de la loi à modifier, et de celles tirées de la loi précitée du 2 août 2002 et insérées dans la loi à modifier par l'amendement sous examen, associée aux divergences de formulation entre les dispositions concernées, est source d'insécurité juridique. Pour cette raison, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'amendement sous examen et demande sa suppression.

De surcroît, le Conseil d'État donne à considérer que, étant donné que la loi précitée du 1^{er} août 2018 détermine le cadre général de la protection des données en matière pénale et transpose la directive (UE) 2016/680¹, la reprise (sous une formulation différente) dans la loi en projet crée non seulement une incohérence entre les textes applicables en cette matière, mais risque également d'être considérée comme une fausse transposition de la directive en question.

Au vu des considérations du Conseil d'État, il est proposé de renoncer à l'amendement. La Commission s'interroge toutefois sur l'opportunité de prévoir dès à présent une modification des articles 509-1 et suivants du Code pénal afin d'élargir leur champ d'application.

Dans ce contexte, il est précisé que le projet de loi n°7741 (portant modification 1^o de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2^o de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et 3^o du Code pénal.) entend procéder à la modification des articles 509-1 et suivants du Code pénal.

Afin de satisfaire aux exigences de sanctions pénales en matière de violations des droits d'accès, et ce à l'égard de toutes les autorités étatiques et entités privées, les modifications envisagées visent notamment à étendre le champ d'application des articles 509-1 et suivants, au-delà des systèmes informatiques, également aux traitements de systèmes non-automatisés.

Dans la mesure où le projet de loi n°6961 pourrait être adopté avant le projet de loi n°7741, la Commission suggère d'inclure les modifications décrites ci-dessus dans le projet de loi sous examen. La faisabilité de cette proposition sera examinée avec les services compétents.

Amendements 11 et 12

Sans observation.

*

¹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

Sur base des propos échangés ci-dessus, une série d'amendements parlementaires sera prochainement soumise à la Commission en vue de son adoption. Les membres de la Commission, à l'exception de M. Fernand Kartheiser (ADR), approuvent cette démarche.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 05 mai 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo