**N° 6675**

**PROJET DE LOI**

1. **portant réorganisation du Service de renseignement de l’Etat ;**
2. **modifiant**

* **le Code d’instruction criminelle,**
* **la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, et**
* **la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions d’avancement des fonctionnaires de l’Etat**

**Résumé**

Renforcement du contrôle du SRE

Pour éviter toute nouvelle forme de dérives, le Gouvernement a décidé de renforcer le contrôle du SRE en instaurant un nouveau régime de surveillance à **4 niveaux**:

Un premier contrôle se situe dès lors au **niveau politique** de par la création d’un **Comité ministériel** du renseignement chargé d’établir la politique générale du renseignement et de déterminer les orientations des activités du SRE. Le SRE accomplit dès lors ses missions conformément aux directives fixées par le ministre et approuvées par un **Comité ministériel** du renseignement, composé de membres du Gouvernement qui sont à l’heure actuelle au nombre de trois. Ce Comité établit, sur proposition du ministre, la politique générale du renseignement et détermine les orientations des activités du SRE. Le Comité a également comme charge de surveiller de manière permanente les activités du SRE. Ce comité n’exonère cependant pas le membre du Gouvernement ayant le renseignement dans ses attributions de sa responsabilité politique et administrative. C’est à lui qu’incombe la décision finale et c’est lui qui endosse la responsabilité des décisions puisqu’il constitue l’autorité hiérarchique du SRE.

Un deuxième contrôle se situe au **niveau administratif** de par la mise en place d’un **délégué au SRE** désigné par le Gouvernement en conseil sur proposition du membre du Gouvernement ayant le renseignement de l’Etat dans ses attributions. Le délégué au SRE, qui doit être détenteur d’une habilitation de sécurité du niveau « TRES SECRET », a pour mission de surveiller le fonctionnement interne du SRE. Il fait régulièrement rapport au ministre. Aucun secret ne peut lui être opposé. Il dispose d’une compétence propre d’investigation et de contrôle au sein du SRE, sans pour autant pouvoir s’immiscer dans l’exécution courante des missions dudit service, prévues à l’article 3 qui reste de la seule responsabilité du directeur du SRE. Le directeur du SRE est responsable de la gestion de l’administration. Le SRE comprend la direction ainsi que différentes divisions dont les attributions sont déterminées par le directeur, sous réserve de l’approbation du membre du Gouvernement ayant le renseignement de l’Etat dans ses attributions. Le directeur arrête les détails d’organisation et les modalités de fonctionnement du SRE. Une fois par mois, le directeur rapporte par écrit au Comité des observations réalisées par le SRE.

Un troisième contrôle se situe au **niveau de la justice**. Une commission spéciale, composée de trois juges, à savoir le président de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour administrative et le président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, doit aviser et autoriser différents moyens et mesures opératoires du SRE, tels que l'usage de moyens techniques d'intrusion et de surveillance de toutes les formes de communication.

Un quatrième contrôle se situe **au niveau parlementaire**. Le directeur du SRE informe la **commission de contrôle parlementaire**, sur une base au moins trimestrielle, de l’ensemble des activités du SRE. D'autre part, la commission parlementaire peut de sa propre initiative initier des contrôles ciblés des activités du SRE.

De par ce triple contrôle en amont, suivi par un contrôle *a posteriori* parlementaire, le Gouvernement souhaite entourer le SRE de tous les mécanismes nécessaires à un contrôle rigoureux, tout en respectant les recommandations du rapport final de la commission d’enquête parlementaire.

Précision des missions du SRE

L’approche fondamentale du projet de loi consiste à clairement délimiter les missions du SRE, à savoir **une mission d’anticipation et de prévention**, c’est-à-dire qui intervient en présence d’une menace ou d’un risque d’une menace pour la sécurité nationale et qui sont susceptibles de mettre en cause l’indépendance et la souveraineté de l’Etat, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg.

Il en va de même pour la sécurité des Etats étrangers ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquelles le Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d’accords ou de conventions bilatérales respectivement multilatérales.

Le présent projet de loi énumère clairement les facteurs de risque déterminant les activités susceptibles de menacer la sécurité nationale ou les intérêts visés ci-dessus, à savoir :

* l’espionnage ;
* l'extrémisme à propension violente ;
* l’ingérence ;
* le terrorisme ;
* la prolifération d’armes de destruction massive ou de produits liés à la défense et des technologies y afférentes ;
* le crime organisé ou la cyber-menace dans la mesure où ces deux derniers sont liés aux activités précitées.

La lettre de mission

Il importe par ailleurs de souligner qu’une des principales nouveautés de ce projet de loi, qui a été décidée lors des travaux parlementaires, est la lettre de mission. Cette lettre de mission est une sorte de « feuille de route » précisant les activités du SRE ainsi que ses priorités. Le Comité ministériel établit, sur proposition du ministre, une lettre de mission qui est annuellement mise à jour et transmise pour information à la commission de contrôle parlementaire pour assurer un suivi transparent. Etant donné que le SRE doit pouvoir réagir à des situations d’urgence ponctuelle, une mise à jour régulière de la lettre de mission s’avère nécessaire.

Exclusion de toute surveillance politique

Dans le projet de loi, il est en outre clairement précisé que le SRE n’a pas pour mission la surveillance politique interne, la surveillance des activités syndicales ou des activités des ONG et associations notamment dans les domaines du développement, de l’aide humanitaire et d’équité.

En effet, ces précisions se sont avérées indispensables suite à la révélation publique en 2012 de l’existence d’une banque de données tenue à l’époque par le SRE sous forme de fiches individuelles sur support papier ainsi que d’une « archive back-up » déposée au Château de Senningen.

Il est apparu que pendant la période allant de la création du Service de renseignement jusqu’à la chute du mur de Berlin, les activités du Service de renseignement couvraient également la recherche d’informations de tout mouvement d'opposition ou critique vis-à-vis de l’Etat.

Il s’agissait en partie d'observations de citoyens engagés politiquement dans son sens le plus large, mais qui ne représentaient à aucun moment un quelconque risque pour la sécurité publique.

Les moyens et mesures de recherche des renseignements

En ce qui concerne les méthodes opérationnelles de renseignement, le Gouvernement désire ancrer dans une norme législative les méthodes opérationnelles classiques d’un Service de renseignement en distinguant entre deux groupes de moyens et mesures de recherche, comportant un **mécanisme d’autorisation** interne et externe graduelle, dépendant du degré d’intrusion dans la vie privée d’autrui. Il est cependant précisé dans le présent projet de loi que le SRE, dans le cadre de ses missions, est toujours obligé de mettre en œuvre les mesures qui comportent la moindre intrusion dans la vie privée pour les personnes visées par les opérations, tout en veillant en tout état de cause au principe de la proportionnalité.

Les moyens et mesures de recherche opérationnelle les moins intrusives ne peuvent être mis en œuvre que sur **autorisation écrite du directeur du SRE**, suite à une demande motivée écrite du membre de l’agent du SRE chargé des recherches. Le SRE peut ainsi recourir à des personnes physiques externes au SRE, sources et informateurs, qui communiquent des informations ou des renseignements au SRE. Le SRE peut également procéder à des observations dans les lieux publics.

**Avec l’autorisation du Comité**, le SRE peut créer et recourir à des personnes morales à l’appui des activités opérationnelles afin de collecter des informations en relation avec l’exercice de sa mission. Les membres du SRE peuvent également, pour des raisons de sécurité liées à la protection de leur personne et pour les besoins de confidentialité inhérents à l’exercice d’une mission du SRE, utiliser un nom qui ne leur appartient pas sans être pénalement responsables de cet acte. L’identité d’emprunt ne peut cependant être utilisée qu’à titre exceptionnel sur décision du comité. Le directeur assure la traçabilité de l’emploi des identités d’emprunt.

Les méthodes opérationnelles les plus intrusives à la vie privée, telles que la surveillance des télécommunications ou de la correspondance postale, devront dorénavant se faire **aviser et autoriser au préalable par une commission spéciale** composée par le président de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour administrative et le président du Tribunal d’arrondissement de Luxembourg.

Si parmi les renseignements pouvant servir à la continuation de l’enquête se trouvent des données qui n’ont aucun lien avec l’enquête, le SRE devra procéder immédiatement à leur destruction, à l’instar de celles obtenues par des mesures de repérage de télécommunications n’ayant donné aucun résultat. Lorsque les renseignements obtenus peuvent servir à la continuation de l’enquête, la destruction a lieu au plus tard cinq ans après la clôture de l’enquête. Lorsque les faits faisant l’objet de l’enquête ont été dénoncés au procureur, la destruction a lieu au plus tard au moment de la prescription de l’action publique.

En cas de menaces d’espionnage et/ou de prolifération d’armes de destruction massive, le SRE dispose, sur autorisation du comité et après assentiment de la commission spéciale, de moyens et de mesures de recherche exceptionnels obligeant plus particulièrement les transporteurs aériens ainsi que les banques et autres prestataires de services financiers (PSF) à livrer au SRE toute information demandée dont ils disposent au sujet de la ou des personnes visées par la recherche. Dans les mêmes conditions, la ou les personnes concernées devraient assurer l’accès de leurs systèmes informatiques au SRE afin de rechercher de manière ciblée des renseignements nécessaires à l’exécution des missions définies.

En ce qui concerne des faits ayant trait à des activités de terrorisme, le SRE peut faire usage des méthodes destinées à l’observation dans un lieu privé, le cas échéant sans le consentement du propriétaire ou de l’occupant.

En ce qui concerne le contrôle de qualité des dispositifs techniques utilisés par le SRE pour capter des données informatiques, la commission a également pris en compte l’avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi 6921, et souligne dans le présent projet de loi qu’il incombera au pouvoir exécutif de s’assurer que les dispositifs techniques mis en place répondent à des critères de qualité rigoureux.

Une fois par mois, le directeur du SRE rapporte par écrit au Comité les observations réalisées par le SRE et il transmet à cette fin au Comité un rapport écrit comprenant les motifs spécifiques de l’observation ainsi que la manière dont l’observation a été exécutée et la période durant laquelle l’observation s’est appliquée.

Accès, échange et communication des renseignements

L’accès aux données à caractère personnel est clairement réglementé dans le présent projet de loi. Un chargé de la protection des données veille en outre à ce que toute consultation de ces données ne soit effectuée que pour un motif précis. De plus, la date, l’heure et l’identité de la personne qui a procédé à un traitement ou une consultation de données doivent pouvoir être retracées par un système informatique.

Quant à l’échange de renseignements, le SRE veille à une coopération efficace avec les autorités judiciaires, les services de la police grand-ducale et les administrations luxembourgeoises.

En ce qui concerne la coopération au niveau européen et international, les échanges de renseignements bilatéraux et multilatéraux avec les organismes de renseignement et de sécurité étrangers sont d’une importance capitale pour le Luxembourg. Disposant de ressources limitées, notre pays dépend de renseignements relatifs à notre sécurité nationale que d’autres services partenaires veulent bien lui fournir. Il est pour cela primordial que le Luxembourg respecte la règle de l’originateur. En d’autres termes, les renseignements obtenus de la part de services de renseignement partenaires sont soumis aux accords et restrictions d'accès conclus à cet effet.

Lorsqu’une saisie porte sur des dossiers pour lesquels le SRE détient des renseignements provenant de services partenaires ou d’organisations internationales, le directeur du SRE ou son représentant demande également la mise sous scellés des données et matériels concernés, munis du sceau du juge, à l’origine de la saisie, et conservés en lieu sûr par celui-ci. Un vice-président de la Cour supérieure de justice vérifie à la demande du juge l’origine étrangère des renseignements en question.

Si l’origine étrangère est vérifiée, le juge peut demander au SRE de solliciter, auprès du service partenaire ou de l’organisation internationale concernée, l’autorisation de communication aux autorités judiciaires. En cas d’accord, le scellé est levé et les données et matériels sont intégrés au dossier judiciaire. En cas de refus de l’accord, le scellé est levé et les données et matériels sont restitués au SRE.

Droits et devoirs des agents du SRE

Avec le présent projet de loi, le Gouvernement a pour objectif d’adapter la posture du SRE au contexte national et à l’environnement international actuel en le dotant des ressources nécessaires pour être capable de s’adapter aux évolutions futures. Le SRE communique chaque année à la commission de contrôle parlementaire les demandes et les prévisions d’effectifs ainsi que le nombre d’effectifs engagés.

En ce qui concerne leurs **primes et indemnités**, il est prévu de continuer d’allouer aux agents du SRE en fonction de leurs tâches opérationnelles et de l’obligation de permanence une prime de risque non pensionnable et une prime d’astreinte pensionnable. Etant donné que la prime d’astreinte trouve sa contrepartie dans l’exécution d’une tâche comportant réellement une astreinte, aucune allocation n’est due pendant le congé de récréation. A cet effet, il n’est pas versé de prime d’astreinte avec la rémunération due pour le mois d’août.

Quant à la prime spéciale, dont le montant est fixé en fonction des différentes carrières au sein du SRE, il a par ailleurs été souligné qu’elle reste censée puisque cette prime compense les conditions de travail particulières inhérentes aux activités du SRE auxquelles sont soumis ses agents.

Ce projet de loi réaffirme également **l’obligation de confidentialité**. Les agents du SRE et toute personne qui coopère avec le SRE dans l’exécution de leur mission prévue par la présente loi, sont dépositaires des secrets qui leur sont confiés dans l’exercice de leur mission ou de leur coopération et qui les auront révélés, seront punis d’un emprisonnement de huit jours à six mois et d’une amende de 500 euro à 5.000 euros. Le secret subsiste même lorsque les agents ont cessé leurs fonctions ou lorsque les personnes ne coopèrent plus avec le SRE.

Il est par ailleurs interdit pendant un délai de cinq ans à partir de leur départ du SRE aux membres agents du SRE ou aux personnes visées ci-dessus qui, au terme de leur engagement exercent à titre professionnel et pécuniaire une activité analogue ou identique à celle du SRE d’exploiter les contacts et les renseignements classifiés ou secrets par leur nature collectés dans le cadre de son activité.

Une telle précision s’est avérée nécessaire pour éviter tout nouveau cas de pantouflage car ce phénomène pose des problèmes éthiques et déontologiques liés au mélange des sphères privées et publiques et des sphères de l’intérêt général et des intérêts particuliers.

La présente réforme souligne également **l’obligation d’information**. Aussi bien le directeur que le ministre sont tenus explicitement d’informer la commission de contrôle parlementaire de toute irrégularité suspectée au sein des services du SRE.

Ce projet de loi garantit une meilleure sécurité juridique aux missions et aux moyens du SRE grâce à un cadre juridique renforcé des activités opérationnelles du SRE. Une assise juridique plus claire, transparente et moderne permettra aux membres du SRE d’exercer leurs missions en toute sécurité juridique et sans risque de porter illégalement atteinte au respect de la vie privée.

La commission du contrôle parlementaire

Suite au rapport de la commission d'enquête du 5 juillet de 2013, une proposition de loi avait été déposée par les représentants des différents partis siégeant à la Chambre des Députés. Celle-ci reprenait les principales recommandations concernant un meilleur contrôle des activités du SRE par le Parlement. La commission d’enquête jugeait notamment que la commission de contrôle parlementaire a été freinée dans l’exécution de son travail de contrôle alors qu’aucune information au sujet des dysfonctionnements au sein du SREL ne lui a été communiquée.

C’est pour cette raison que la proposition de loi 6589B reformule la législation de façon à introduire un devoir d'information strict et préalable valant pour les responsables du service et pour le ministre de tutelle du SRE. Tous les députés de la commission s’étaient également prononcés en faveur d’une disposition liant le manque délibéré d’information du directeur du SRE vis-à-vis des membres de la commission du contrôle parlementaire à une sanction pénale. Une telle disposition avait été inscrite dans le projet de loi lors des travaux parlementaires, mais suite à une opposition formelle de la part du Conseil d’Etat, elle a finalement été abandonnée.

Dans l’intérêt d’une bonne exécution de sa mission, il est prévu entre autre que la commission de contrôle parlementaire peut décider de se faire assister par un ou plusieurs experts. La commission de contrôle parlementaire peut également entendre les agents du SRE en charge du dossier sur lequel porte le contrôle.

Dans ce contexte, il est important de rappeler que lors des travaux parlementaires, la commission a décidé, en accord avec les initiateurs de la proposition de loi no 6589B, d'intégrer le texte dans le présent projet de loi, afin de faire un texte cohérent et complet en matière de contrôle du SRE.