

N° 6675¹⁰**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**1) portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat;****2) modifiant**

- la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
- la loi du 31 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques,
- le Code d'Instruction criminelle,
- la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, et
- la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité;

3) abrogeant

- la loi du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES
FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(18.6.2015)

Par dépêche du 18 mars 2015, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Les amendements en question entendent répondre, dans leur très grande majorité, aux critiques, recommandations et oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis n° 50.573/50.471B du 19 décembre 2014 sur le projet de loi initial n° 6675 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat.

A la lecture dudit avis, la Chambre a dû constater que „*le Conseil d'Etat ignore si la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été consultée, consultation qui s'impose en vertu de l'article 43bis de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective*“.

Lors de sa séance plénière du 3 juillet 2014, la Chambre a cependant adopté son avis n° A-2616 sur le projet de loi n° 6675, avis qui a été transmis le 4 juillet 2014 à Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui, pour des raisons que la Chambre ignore, ne l'a apparemment pas continué au Conseil d'Etat dans les six mois précédant l'avis de ce dernier.

Même si par sa dépêche du 2 avril 2014, demandant l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet en question, le Premier Ministre a, en principe, répondu à l'obligation légale de consultation de la chambre professionnelle concernée, celle-ci regrette que le Conseil d'Etat

n'ait pas pu prendre connaissance de son avis. Elle profite donc de la présente occasion pour réitérer les principales remarques formulées dans son avis n° A-2616.

*

REMARQUES D'ORDRE GENERAL

Le projet de loi n° 6675 ainsi que les amendements sous avis sont marqués par la volonté de remédier aux dérives du Service de Renseignement de l'Etat (dénommé ci-après „SRE“), révélées au cours de l'„*affaire SREL*“, qui a été un des plus grands dysfonctionnements de la politique luxembourgeoise de ces dernières années.

Il est un fait que, dans le passé, le SRE a connu des dérives ponctuelles et/ou structurelles en son sein, contraires aux principes et normes juridiques d'un Etat de droit, et que les instances de contrôle instituées au niveau des pouvoirs tant exécutif que législatif ont failli à leur devoir de supervision. Les dérives et dysfonctionnements en question n'étaient pas le résultat de lacunes dans la loi concernant les moyens de contrôle, mais d'un laisser-aller de la part des responsables politiques du contrôle.

En effet, la loi modifiée du 15 juin 2004 portant organisation du SRE donne des pouvoirs très étendus à la commission de contrôle parlementaire du SRE. Aux termes de l'article 15, paragraphe (3) de cette loi, „*la Commission peut procéder à des contrôles portant sur des dossiers spécifiques. A cette fin, la Commission est autorisée à prendre connaissance de toutes les informations et pièces qu'elle juge pertinentes pour l'exercice de sa mission*“. De même, selon l'article 15, paragraphe (6), le „*Premier Ministre, Ministre d'Etat peut demander à la Commission d'élaborer un avis concernant des questions liées au fonctionnement et aux activités du Service de Renseignement*“.

Au vu des dispositions qui précèdent, le gouvernement et la commission d'enquête de la Chambre des députés auraient plutôt dû focaliser leur analyse sur la question de savoir s'il y avait vraiment une nécessité de légiférer ou si on n'aurait pas tout simplement dû admettre que les moyens de contrôle existants avaient été activés trop tard pour venir en aide aux fonctionnaires et employés du SRE, abandonnés au népotisme et aux caprices d'une direction sans scrupules jusqu'en 2010. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose aux reproches formulés à l'encontre de tout un service et de ses agents dans leur ensemble, alors que ce n'étaient que l'un ou l'autre membre de la direction qui, par un abus de pouvoir, toléré par d'aucuns, avaient bouleversé l'ordre institutionnel et les principes de l'Etat de droit.

Quoi qu'il en soit, le principal objet du projet de loi n° 6675 est la multiplication des organes et procédures de contrôle du SRE pour éviter que les défaillances constatées en son sein ne se reproduisent à l'avenir.

En ce qui concerne le bien-fondé d'un Service de Renseignement de l'Etat, certains milieux politiques et diverses organisations (et le Conseil d'Etat n'y fait pas exception) mettent en doute l'utilité d'une telle institution pour le Grand-Duché de Luxembourg.

A défaut d'alternative pour assurer la protection des libertés fondamentales à travers l'action non judiciaire et préventive, notamment par la détection d'agissements et de personnes qui contestent de manière virulente les valeurs fondamentales de l'Etat de droit, entre autres en recourant à des actes de violence, la question du bien-fondé d'un SRE ne devrait pas se poser. Une remise en cause du SRE risquerait tout au plus de démotiver les agents de celui-ci qui à l'heure actuelle sont déjà soumis à une forte pression psychologique et à des sujétions très particulières inhérentes à leurs fonctions.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la question de l'utilité d'un SRE ne se pose donc pas. Les droits fondamentaux de la collectivité et de chaque citoyen individuellement, protégés par la Constitution luxembourgeoise – notamment le droit de pouvoir vivre en toute sécurité au Grand-Duché de Luxembourg, droit découlant des principes de la protection de la vie privée et de la liberté d'expression – ne sauraient être garantis que si l'Etat veille à la sécurité intérieure et extérieure, mais également à la sécurité nationale dans son ensemble.

Concernant ce dernier volet relevant du ressort du SRE, il s'agit d'agir par anticipation et de prévenir toute menace d'actes terroristes, d'espionnage, d'extrémisme et de prolifération des armes, notamment par la collecte de renseignements, d'observations et de filatures d'éléments subversifs susceptibles de mettre en péril l'Etat de droit.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Ad intitulé

Dans son avis précité n° A-2616 du 3 juillet 2014, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait signalé une erreur à l'intitulé du projet de loi, reprise dans le corps du texte et qui n'est toujours pas redressée par les amendements gouvernementaux sous avis. En effet, la référence à la „*loi du 31 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques*“ doit être modifiée de la façon suivante: „*loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques*“.

La remarque quant à l'ajout de l'adjectif „*modifié*“ au point 3) de l'intitulé est cependant devenue superflète, étant donné que ce point est supprimé par les amendements.

Mis à part ces observations, la Chambre se demande s'il n'y a pas lieu d'enlever de l'intitulé les références aux lois des 2 août 2002, 15 juin 2004 et 30 mai 2005, étant donné que les amendements aux articles 29 à 32, 34 et 35 du projet de loi suppriment toutes les dispositions modificatives de ces lois.

Ad article 2

Au paragraphe (1) de l'article 2 du projet de loi, les auteurs des amendements ont suivi la recommandation (sous peine d'opposition formelle) du Conseil d'Etat de remplacer les mots „*Premier Ministre, Ministre d'Etat*“ par les termes „*membre du Gouvernement ayant le Renseignement de l'Etat dans ses attributions*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne de la position du Conseil d'Etat alors que dans son avis du 16 mars 2004 (document parlementaire n° 5133⁴) sur le projet de loi devenu la loi du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, il avait déclaré qu'il „*(...) n'entend pas suivre la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (...) préconisant le remplacement, comme autorité (de tutelle), du Premier Ministre, Ministre d'Etat, par le „ministre ayant le Service de Renseignement dans ses attributions“. A l'appui de sa démarche, la commission parlementaire invoque l'article 76 de la Constitution et „les changements possibles dans la répartition des compétences entre les différents membres du gouvernement“. Le Conseil d'Etat estime au contraire que la question s'analyse différemment. Vu la spécificité du service en cause, le législateur serait en effet bien avisé de le placer directement sous l'autorité du Premier Ministre. Par cette approche, il (...) soulignerait en outre l'importance qu'il attache à la surveillance pour le moins indirecte du Service de Renseignement par le chef du Gouvernement et la commission de contrôle parlementaire*“.

Or, sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat requiert aujourd'hui d'appliquer l'article 76 de la Constitution, ce qu'il ne considérait pas comme approprié en 2004. En effet, il demande dans son avis n° 50.573/50.471B „*que l'autorité hiérarchique sur le SRE ne revienne pas à un membre déterminé, en l'occurrence le Premier ministre*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le SRE devrait toujours rester sous l'autorité du Ministère d'Etat, tel qu'il ressort actuellement de l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant constitution des Ministères.

Si, selon le paragraphe (1) de l'article 2 du projet de loi, tel qu'il est amendé, „*le SRE est placé sous l'autorité hiérarchique du membre du Gouvernement ayant le Renseignement de l'Etat dans ses attributions*“, le paragraphe (2) du même article limite fortement cette autorité hiérarchique, dans la mesure où un „*Comité ministériel du renseignement*“:

- établit la politique générale du renseignement;
- détermine les orientations des activités du SRE;
- définit la politique en matière de protection des informations sensibles, et
- contrôle les activités du SRE.

En outre, ledit „*Comité ministériel du renseignement*“:

- définit „*les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg, son potentiel scientifique ou ses intérêts économiques*“ dans le cadre de l'article 3, paragraphe (1), lettre b) du projet amendé;
- autorise l'usage d'une identité d'emprunt ou d'une qualité d'emprunt par un agent du SRE (nouvel article 6);

- autorise les mesures de surveillance et de contrôle des télécommunications, de la correspondance postale et de toutes les formes de communication (nouvel article 7), et
- donne son avis sur le détail des recettes et des dépenses du SRE (nouvel article 15).

Force est de constater qu'une partie des missions du Comité ministériel concernent la gestion journalistique des affaires du SRE et elles devraient dès lors plutôt relever de la compétence du directeur de celui-ci.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics reconnaît, d'un côté, la nécessité de renforcer, à plusieurs niveaux, le régime de contrôle des activités du SRE, elle craint, de l'autre côté, que toute la ribambelle d'instances de contrôle (ministre de tutelle, Comité ministériel du renseignement, Délégué au SRE, Commission administrative spéciale) sera contraire au bon fonctionnement du service et elle ne saura cautionner la dilution des responsabilités qui résulte du nouveau régime.

En effet, la responsabilité politique pour le fonctionnement du SRE ne reposera plus sur les seules épaules du „*membre du gouvernement ayant le Renseignement de l'Etat dans ses attributions*“, mais sera transférée à un collège de ministres au point que des conséquences politiques d'une éventuelle défaillance du SRE deviendront peu probables, ceci d'autant plus que le Comité ministériel sera certainement composé de trois ministres (ministres d'Etat, de l'Economie et de la Justice) au moins (suivant les amendements sous avis, la composition du Comité sera fixée par un règlement grand-ducal, mais le projet initial prévoyait la composition telle que décrite ci-avant et qui sera probablement reprise par la future réglementation).

De plus, la responsabilité politique est encore affaiblie du fait qu'un haut fonctionnaire relevant du Ministère d'Etat assurera la nouvelle fonction de „*Délégué au SRE*“ (chargé du contrôle du fonctionnement du SRE), de même qu'une Commission administrative spéciale, composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative et du président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, sera amenée à donner son assentiment aux mesures de surveillance et de contrôle des correspondances et de toutes autres formes de communication exécutées par le SRE.

Au vu de ce qui précède, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle donc qu'elle se prononce contre la dilution des responsabilités découlant des nouveaux mécanismes de contrôle et elle estime que le SRE devrait toujours être soumis à l'autorité hiérarchique du Premier Ministre.

Ad article 3

Le texte amendé confie une nouvelle mission au Comité ministériel du renseignement, consistant dans la définition des „*relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg, son potentiel scientifique ou ses intérêts économiques*“ dans le cadre de la mission attribuée au SRE par l'article 3, paragraphe (1).

Le commentaire des articles reste muet sur cette nouvelle mission du Comité. Comme déjà évoqué ci-avant, la Chambre se demande si elle ne constitue pas une immixtion dans les affaires journalistiques du SRE, alors que la tâche essentielle du Comité devrait consister dans l'orientation des activités de celui-ci.

Ad nouveaux articles 6 et 7

Aux nouveaux articles 6 et 7, il est à plusieurs reprises fait usage de la terminologie „*télécommunications*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si cette terminologie n'est pas dépassée par l'évolution de la technologie. En effet, le terme „*télécommunications*“ ne recouvre que de manière imparfaite le large éventail de services de la société de l'information et des communications, comme il ressort du récent projet de loi n° 6794 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications.

La Chambre propose donc de remplacer à chaque fois le mot „*télécommunications*“ par les termes „*communications électroniques*“.

Ad article 16 (nouvel article 18)

Le premier paragraphe du nouvel article 18 précise que „*pour être nommé aux fonctions de directeur ou de directeur adjoint du SRE le candidat doit remplir les conditions d'accès aux fonctions administratives de la carrière supérieure auprès des administrations de l'Etat (...) et avoir l'honorabilité professionnelle nécessaire ainsi que l'expérience adéquate pour l'exercice de ces fonctions*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la condition supplémentaire prévue au troisième paragraphe, selon laquelle soit le directeur soit le directeur adjoint doit être „titulaire d'un diplôme de master sanctionnant un cycle d'études universitaires complet en droit“, est inadéquate puisque les compétences et l'expérience professionnelle requises dépassent largement le cadre des connaissances en matière de droit.

Ad article 19 (nouvel article 21)

Le nouvel article 21 prévoit désormais que la prime d'astreinte pouvant être accordée aux agents du SRE est „non pensionnable“.

Or, les dispositions de l'article 13 de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et celles de l'article 60 de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux précisent que les primes d'astreinte sont prises en compte dans l'évaluation des traitements servant de base à la liquidation des pensions.

Contrairement au Conseil d'Etat (avis n° 50.573/50.471B, page 37, premier paragraphe), la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime donc que le paragraphe (1) du nouvel article 21 est à adapter en conséquence, sous peine d'être contraire à l'article 10bis de la Constitution (égalité devant la loi).

Pour terminer, la Chambre tient à signaler que la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est abrogée à partir du 1er octobre 2015. Il y a donc lieu de réviser si nécessaire les dispositions modificatives (les articles 27 et 28) du projet de loi avant de le soumettre au vote de la Chambre des députés.

Sous la réserve des remarques et recommandations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les amendements lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2015.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

