

Commission des Institutions

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 26 janvier 2026

Ordre du jour :

1. 8651 Projet de loi relative à la protection des pièces classifiées et portant modification de :
 - 1° la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État ;
 - 2° la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;
 - 3° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale ;
 - 4° la loi modifiée du 17 août 2018 relative à l'archivage- Rapporteur : Monsieur Laurent Zeimet

- Examen des articles

2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Mars Di Bartolomeo, M. Fred Keup, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Sam Tanson, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Institutions

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Octavie Modert, M. Charles Weiler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Luc Frieden, Ministre

*

Présidence : M. Laurent Zeimet, Président de la Commission des Institutions

*

¹ Retrouvez la vidéo de la réunion ici : <https://chd.lu/fr/meeting/13889>.

1. 8651 **Projet de loi relative à la protection des pièces classifiées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État ; 2° la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 3° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale ; 4° la loi modifiée du 17 août 2018 relative à l'archivage – Rapporteur : Monsieur Laurent Zeimet**
- Examen des articles

La Commission procède à un examen des articles du projet de loi sous rubrique. Sur proposition du président de la Commission, M. Laurent Zeimet (CSV), l'examen se focalise sur les articles qui suscitent des questions de la part des membres de la Commission.

De cet examen, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

Informations préliminaires et questions d'ordre général

En réponse à une question soulevée lors de la réunion du 12 janvier 2026, un représentant du Ministère d'État informe la commission que 3972 personnes détiennent actuellement une ou plusieurs habilitations de sécurité. 2505 personnes détiennent une habilitation pour des documents luxembourgeois, 1837 pour des documents de l'OTAN, 2386 pour des documents de l'Union européenne et 2 pour des documents de l'Agence spatiale européenne.

Mme Sam Tanson (déi gréng) aimerait savoir dans quelle mesure une étude sur les classifications de documents rédigée par le service scientifique du Bundestag allemand a été prise en considération lors de la rédaction du projet de loi.

En effet, au vu de l'importance de la coopération internationale en la matière, il semble opportun de tenir compte des questions soulevées dans d'autres États dans un souci d'une plus grande harmonisation.

Dans ce contexte se pose également la question de l'impact du projet de loi sur les conventions en matière de sécurité nationale signées avec d'autres États.

Un représentant du Ministère d'État indique que la législation afférente d'autres États a été consultée dans le cadre de la rédaction du projet de loi et que le Luxembourg recherche activement la coopération avec ses alliés. Toutefois, l'étude référencée ne figure pas parmi les documents consultés.

En ce qui concerne la question de l'harmonisation entre les différents États, l'intervenant donne à considérer qu'une parfaite harmonisation ne saurait être possible. Même si la plupart des États européens traitent les documents sensibles selon des principes très similaires, les structures administratives pour leur traitement sont différentes pour tenir compte des spécificités nationales.

Dans la mesure où les critères de classification sont similaires et que des principes pour les pièces provenant d'autres États sont prévus, le projet de loi n'aura pas d'impact sur les accords conclus avec d'autres États.

À une question afférente de M. André Bauler (DP), un représentant du Ministère d'État confirme qu'une augmentation du volume des pièces classifiées dématérialisées est observée. Ceci crée des défis complémentaires, notamment en ce qui concerne l'échange des pièces pour lequel des plateformes sécurisées doivent être mises en place.

Article 3

L'article 3 énumère les raisons qui justifient la classification des documents.

Concernant, le paragraphe 1^{er}, point 1°, Mme Sam Tanson (déi gréng) souhaite obtenir des précisions complémentaires sur la nature des « conventions internationales » auxquelles la disposition renvoie et les États qui sont ainsi visés par cette disposition.

Un représentant du Ministère d'État explique que la notion de « conventions internationales » vise toutes les conventions ayant pour objectif la sécurité nationale. Ainsi, sont également visés tous les États avec lesquels une telle convention a été signée.

Étant donné que ces notions sont susceptibles d'avoir une portée très large, Mme Sam Tanson (déi gréng) souhaite savoir ce qu'il faut entendre exactement par les notions de « potentiel scientifique » et d'« intérêts économiques » visées au paragraphe 1^{er}, point 3°.

Un représentant du Ministère d'État souligne tout d'abord que la disposition en question n'a pas été modifiée par rapport à la législation actuelle¹. Ainsi, l'interprétation de ces notions dans le traitement des pièces classifiées restera inchangée et sera opérée selon des critères avérés qui reflètent les critères de classification dans d'autres pays.

La notion d'« intérêts économiques » ne vise pas les intérêts d'un acteur particulier, mais l'intégrité du système économique luxembourgeois qui est mise en danger pour justifier une décision de classification.

Une classification en lien avec la préservation du « potentiel scientifique » s'imposerait notamment dans des situations où la recherche vise la sécurité nationale.

Il y a lieu de souligner que des décisions de classification sur la base du point 3° ne représentent qu'une partie infime des décisions. En effet, la coopération internationale et la sécurité nationale motivent la vaste majorité de ces décisions.

Article 4

M. Laurent Zeimet (CSV) souhaite savoir à quel endroit du texte sont définis les critères selon lesquels un niveau de classification est déterminé.

Un représentant du Ministère d'État explique qu'il est impossible de fournir un cadre exhaustif prévoyant toute éventualité impactant les décisions de classification. Le degré de classification est déterminé en fonction de la gravité des conséquences anticipées si une pièce classifiée devrait être compromise. Cette appréciation est faite individuellement pour chaque pièce sur la base de critères appliqués d'une façon similaire dans d'autres États.

Si une pièce est transmise par un autre État, la classification attribuée par cet État est en principe respectée.

Enfin, il y a lieu de relever que des critères exhaustifs ne semblent exister dans aucun État.

¹ Article 3 de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité : « *Peuvent faire l'objet d'une classification les pièces, sous quelque forme que ce soit, dont l'utilisation inappropriée est susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts suivants :*

[...]

c) *le potentiel scientifique ou économique du Grand-Duché de Luxembourg* ».

Au vu de la disposition au paragraphe 2 qui prévoit que plusieurs pièces constituant un ensemble se voient attribuer la classification de la pièce portant la classification la plus élevée, Mme Sam Tanson (déi gréng) demande comment se présente l'accès aux dossiers dans ce cas.

Un représentant du Ministère d'État explique que l'accès au dossier est conditionné à la détention d'une habilitation de sécurité pour le type de document concerné. Ainsi, l'accès au dossier est interdit à toute personne ne disposant pas de l'habilitation nécessaire.

À souligner que le cas prévu au paragraphe 2 correspond à une situation inhabituelle alors que les pièces constituant un ensemble se verraient la plupart du temps attribuer individuellement un niveau de classification identique.

Article 5

Renvoyant aux discussions afférentes en France ou en Belgique, Mme Taina Bofferding (LSAP) souhaite savoir si les auteurs ont considéré l'option de prévoir une déclassification automatique au bout d'un délai déterminé.

Un représentant du Ministère d'État précise que la législation belge ne prévoit pas une déclassification automatique des pièces, mais une réévaluation par une commission compétente après un certain délai. Dans le contexte luxembourgeois, il a été jugé qu'une telle procédure créerait une lourdeur administrative disproportionnée.

Pour cette raison, une approche alternative a été retenue en limitant la classification pour une durée pour laquelle elle s'avère nécessaire². Ainsi, dès lors que les motifs ayant justifié une classification ne sont plus donnés, l'instance qui a décidé la classification est obligée à procéder à la déclassification ou au déclassement.

À noter que cette approche a été discutée avec les archives nationales afin de s'assurer que les pièces ne nécessitant plus de classification pourront être traitées conformément aux dispositions réglant l'archivage.

Suite à ces explications, Mme Sam Tanson (déi gréng) souhaite savoir s'il n'existe pas de délai maximal pendant lequel une classification d'une pièce peut être maintenue.

Un représentant du Ministère d'État confirme que le projet de loi ne prévoit pas un tel délai, étant donné que la classification d'une pièce est susceptible d'être justifiée sur une durée prolongée. Pour cette raison, il a été opté de conditionner le maintien de la classification à la nécessité de son maintien plutôt que de prévoir un délai fixe.

À la question de Mme Sam Tanson (déi gréng) sur la pratique de déclassification actuelle, un représentant du Ministère d'État indique que la déclassification semble actuellement constituer l'exception. Ceci peut s'expliquer par le manque de dispositions et d'instructions claires pour la déclassification. Le projet de loi ainsi qu'un règlement grand-ducal ont pour objectif de fournir un cadre plus clair pour les agents en charge de la classification et de la déclassification.

Mme Taina Bofferding (LSAP) souhaite connaître l'état d'avancement des travaux concernant le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 5.

² Article 3, paragraphe 2, du projet de loi : « (2) Une classification ne doit être attribuée à une pièce que dans la mesure de ce qui est indispensable en vue de la protection des intérêts dont question au présent article et pour le temps nécessaire ».

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) estime qu'il serait opportun de mettre à disposition le projet de règlement grand-ducal à la Commission.

Un représentant du Ministère d'État explique que le projet de règlement grand-ducal en question est en cours de finalisation.

En ce qui concerne son contenu, il n'a pas pour vocation de préciser des critères de classification ou de déclassification des documents, mais à régler des questions d'ordre purement pratique et administratif dans le cadre de ces procédures.

Article 6

Mme Taina Bofferding (LSAP) souhaite savoir pour quelle raison le président de la Cour des comptes est inclus dans la liste des personnes habilitées à procéder à la classification, au déclasserement ou à la déclassification des pièces.

Un représentant du Ministère d'État explique que la Cour des comptes peut être amenée à examiner des dossiers contenant des pièces classifiées dans le cadre de ses missions. En raison de cette attribution, il ne peut être exclu que la Cour des comptes soit amenée à classer une de ses propres pièces ou de devoir décider une déclassification. Étant donné que cette possibilité ne saurait être exclue, il a été jugé opportun de la prévoir dès le début dans le projet de loi dans un souci d'éviter la survenance de situations de blocage.

Article 7

Interrogé par Mme Sam Tanson (déi gréng) sur le paragraphe 3, un représentant du Ministère d'État explique que cette disposition vise à éviter un vide juridique. Même si la réception de documents en provenance d'État avec lesquels il n'existe pas de convention internationale constitue un cas exceptionnel, il ne saurait être exclu qu'un tel État partage des informations susceptibles d'avoir des répercussions sur la sécurité nationale. Pour encadrer cette possibilité, le projet de loi prévoit qu'une telle pièce est à traiter de la même façon qu'une pièce produite au Grand-Duché.

Le même principe s'applique aux organisations internationales et supranationales visées au paragraphe 4.

Article 9

Mme Taina Bofferding (LSAP) souhaite obtenir des explications complémentaires sur la formation minimale devant être suivie par les officiers de sécurité ainsi que les conséquences pour ces derniers en cas de non-respect de la loi.

Un représentant du Ministre d'État indique que la loi ne prescrit pas de qualification particulière pour devenir officier de sécurité. En effet, il n'existe pas de formation académique ou professionnelle menant à cette position que des agents exercent dans la plupart des cas à titre accessoire.

Cependant, l'ANS organise des formations pour les officiers de sécurité afin de les familiariser avec leurs devoirs et obligations.

En cas de violation de la loi, les dispositions pénales prévues par le projet de loi ainsi que la législation relative aux procédures disciplinaires s'appliquent à l'officier de sécurité.

Article 12

Mme Sam Tanson (déi gréng) note que le paragraphe 1^{er}, point 2^o, prévoit que l'accès à une pièce classifiée est conditionné à l'établissement du besoin de la personne concernée d'en prendre connaissance.

Dans ce contexte se pose la question de savoir comment cette disposition s'articule ensemble avec le droit des députés de requérir tous informations ou documents³.

En outre se pose la question des moyens pour contester un refus d'accès ou une décision de classification.

Un représentant du Ministère d'État explique que la disposition en question est importante en vue d'assurer la protection des pièces classifiées. En effet, un accès illimité pour toute personne disposant de l'habilitation nécessaire n'est pas concevable.

Concernant la situation des députés, il peut être argumenté que la mission de contrôle de l'action du Gouvernement conférée par la Constitution justifie un tel besoin, de sorte que la nécessité serait justifiée par la fonction du député.

En ce qui concerne la contestation devant les juridictions, l'intervenant indique que la décision de classification d'un document constitue une décision administrative. Cela implique que les voies de recours habituelles devant les juridictions administratives sont en principe possibles.

Ne disposant pas de jurisprudence nationale, l'intervenant renvoie à la jurisprudence belge. Il ressort de cette jurisprudence que les juridictions administratives belges vérifient le respect des formalités requises pour la classification, mais qu'elles ne remettent pas en question la décision de l'opportunité de procéder à une classification d'un document.

Suite à ces explications, Mme Sam Tanson (déi gréng) estime que la disposition sous rubrique manque de clarté en ce qu'elle pourrait servir de prétexte pour empêcher l'accès d'un député à un document en faisant valoir l'absence d'un besoin d'en prendre connaissance. Ainsi, cette disposition est susceptible de permettre au Gouvernement de contourner une prérogative constitutionnelle des députés.

Concernant la contestation des décisions, l'intervenante se prononce en faveur de la définition d'une procédure claire qui permettrait d'éviter une politisation du pouvoir judiciaire.

M. Marc Baum (déi Lénk) se rallie à ces développements et plaide en faveur de moyens permettant de vérifier de manière transparente l'appréciation de l'utilité d'une classification et du niveau de classification retenu.

Un représentant du Ministère d'État donne à considérer que la condition du besoin est prévue au niveau de l'Union européenne et de l'OTAN. Pour cette raison, il est difficilement concevable de renoncer à cette condition. Il pourrait cependant être réfléchi à prévoir explicitement dans le dispositif que ce besoin existe d'office pour les députés en raison de leur fonction.

³ Article 75 de la Constitution : « Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 62, la Chambre des Députés peut :

[...]

3^o requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ;

[...]

L'exercice de ces prérogatives est organisé par le Règlement de la Chambre des Députés ».

Concernant la question de déclassification, cette question ne saurait se poser que pour une petite partie des documents, étant donné que le Luxembourg est lié par les décisions de classification des documents provenant de l'étranger.

Mme Sam Tanson (déi gréng) se prononce en faveur d'une clarification de ces éléments dans le projet de loi.

Concernant la définition de cette procédure, l'intervenante n'a actuellement pas de proposition concrète à formuler, mais estime que la Commission devrait aborder cette question.

M. Marc Baum (déi Lénk) souligne que les expériences avec des documents non-classifiés pour lesquels il y a eu des différends avec le Gouvernement relatifs au droit d'accès ou la confidentialité met en évidence la nécessité de prévoir des procédures concises pour les documents classifiés.

Article 23

L'article 23 règle la destruction des documents classifiés.

Dans ce contexte, Mme Sam Tanson (déi gréng) souhaite comprendre comment cette disposition s'articule avec les dispositions relatives à la déclassification des documents.

Un représentant du Ministère d'État explique que la disposition relative à la destruction est prévue par la loi depuis 2004 pour préserver des intérêts de sécurité nationale. Actuellement, la destruction de ces pièces constitue la règle. Avec les nouvelles dispositions relatives à la déclassification, cette destruction est susceptible de devenir une exception réservée aux pièces qui ne sauraient faire l'objet d'une déclassification. À noter que la destruction d'une pièce classifiée doit être documentée.

À une question complémentaire de M. Mars Di Bartolomeo (LSAP), un représentant du Ministère d'État précise qu'une pièce déclassifiée n'est pas automatiquement détruite. Dès lors que la pièce est déclassifiée, les dispositions relatives à l'archivage sont applicables.

Mme Sam Tanson (déi gréng) donne à considérer que la disposition sous rubrique prévoit la destruction des pièces « lorsqu'elles ont perdu toute utilité pour le détenteur ». Or, ce moment est susceptible d'arriver avant le moment où une déclassification peut paraître justifiée. De manière générale se pose la question de la finalité de la destruction.

Un représentant du Ministère d'État indique que la destruction vise la protection du contenu sensible du document.

M. André Bauler (DP) s'intéresse à l'opportunité de demander un avis complémentaire avant la décision de destruction.

Un représentant du Ministère d'État explique qu'il n'est actuellement pas prévu de prévoir une telle étape complémentaire. En effet, même si un second avis pour les décisions de déclasser, déclassification et destruction est en principe concevable, ceci risque en pratique d'apporter une lourdeur administrative disproportionnée à ces décisions.

M. Marc Baum (déi Lénk) souhaite savoir si les documents qui, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, ne peuvent être déclassés ou déclassifiés sont automatiquement détruits.

Un représentant du Ministère d'État confirme que ces documents seront détruits. Dans ce contexte il y a lieu de relever que l'intégralité des documents relatifs aux cas énumérés dans

ces documents n'est pas classifiée, étant donné qu'un document doit répondre aux critères de l'article 3 pour être classifié.

Article 38

Mme Sam Tanson (déi gréng) s'intéresse à l'interprétation à donner aux critères énoncés à l'article 38, paragraphe 1^{er}. Par ailleurs se pose la question des conséquences en cas de refus ou de révocation d'une habilitation de sécurité à un fonctionnaire.

Un représentant du Ministère d'État précise tout d'abord que ces critères correspondent aux critères reconnus internationalement dans la matière. Le projet de loi vise à les définir davantage dans d'autres dispositions. Cependant, il s'avère impossible de prévoir toutes les situations susceptibles de se présenter de sorte que la définition des critères d'évaluation reste nécessairement approximative.

Le refus d'octroi ou le retrait d'une habilitation de sécurité entraîne l'impossibilité de pouvoir exercer un certain poste. En pratique, ceci implique que le fonctionnaire devra être affecté à un autre poste. En cas de révocation, il est en outre possible que cette décision trouve ses origines dans des faits qui entraînent encore d'autres conséquences.

Article 44

En réponse à une question afférente de Mme Sam Tanson (déi gréng), un représentant du Ministère d'État confirme que l'énumération des critères d'appréciation à l'article 44 est exhaustive. Pour les personnes exemptées de l'obligation d'obtenir une habilitation de sécurité, ces éléments ne justifient pas le refus d'accès à des documents classifiés.

Article 45

Mme Taina Bofferding (LSAP) souhaite obtenir des précisions complémentaires sur la notion de « principe de proportionnalité » énoncée au paragraphe 4.

Un représentant du Ministère d'État explique que la notion vise à s'assurer que les agents de l'ANS procèdent uniquement à des traitements de données qui sont nécessaires à leurs vérifications. Ainsi, le traitement doit être proportionnel à l'objectif poursuivi.

Article 67

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) rappelle que la mise en place d'une structure indépendante pour l'ANS n'avait pas été contestée au cours de la législature précédente, le seul point litigieux concernait des questions relatives au transfert des agents. L'intervenant souhaite dès lors connaître les motifs pour lesquels il a été décidé de maintenir l'ANS en tant qu'entité intégrée dans le service de renseignement.

Un représentant du Ministère d'État explique que différents modèles existent dans d'autres États européens. Ainsi, la Belgique intègre ce service au sein de son service de renseignement. Au Grand-Duché, le Gouvernement n'a pas identifié une plus-value supplémentaire dans la mise en place d'une autorité indépendante, étant donné que l'intégration de l'ANS au sein du SRE ne pose pas de problème fondamental. Il a cependant été profité pour clarifier certains points dans le projet de loi.

Mme Taina Bofferding (LSAP) souhaite savoir dans quelle mesure des considérations budgétaires ont guidé la décision du Gouvernement.

Un représentant du Ministère d'État indique que la mise en place d'une autorité séparée aurait certainement engendré des coûts supplémentaires, en ajoutant que ces considérations ne constituent pas la motivation principale pour le choix du Gouvernement.

2. Divers

Les prochaines réunions auront lieu :

- le 2 février 2026 pour des échanges de vues sur un document de la cellule scientifique relative à la participation citoyenne et trois motions en lien avec la participation citoyenne ;
- le 9 février 2026 pour la présentation et l'adoption d'amendements parlementaires relatifs aux projets de loi n^{os} 8307 et 8364 ainsi que la présentation et l'adoption d'un projet de rapport pour la proposition de révision de la Constitution (doc. parl. n°8379). Dans ce contexte, M. Marc Baum indique qu'il sera en mesure de finaliser son projet de rapport au cours de la première semaine de février 2026.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact