



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 14 décembre 2018

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
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen des avis du Conseil d'Etat
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Madame Sam Tanson
 - Désignation d'un nouveau co-rapporteur (en remplacement de Mme Sam Tanson)
3. Organisation des travaux de la commission
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. André Bauler remplaçant M. Eugène Berger
M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Gast Gibéryen
Mme Octavie Modert remplaçant M. Michel Wolter

Mme Doris Woltz, M. Jacques Thill, M. Jacques Flies, du Ministère d'État

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire
Mme Fabiola Cavallini, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Gast Gibéryen, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, 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

Le représentant du Ministère d'Etat expose les grandes lignes du projet de loi (pour les détails duquel il est renvoyé aux documents parlementaires afférents) tout en rappelant la chronologie.

- Le projet de loi n°6961, tel que déposé le 2 mars 2016, vise à adapter les règles générales mises en place par la loi de 2004 aux nouveaux enjeux de la société économique et industrielle, aux évolutions européennes et internationales comme aux pratiques suscitées par les nouveaux moyens technologiques dans le but de renforcer la sécurité juridique de la protection des pièces classifiées sur le territoire luxembourgeois.

Les principaux objectifs de la réforme sont de :

- o simplifier le cadre juridique existant et l'adapter aux évolutions européennes et internationales ;
 - o renforcer et clarifier les missions de l'Autorité nationale de Sécurité (ci-après « ANS ») ;
 - o responsabiliser davantage les détenteurs de pièces classifiées et permettre l'adoption de mesures dissuasives et préventives destinées à écarter toute possibilité de compromission des pièces classifiées.
- Le Conseil d'Etat, dans son avis du 24 mai 2016, soulève plusieurs questions, tenant notamment à :
 - o la liste des autorités habilitées à procéder à une opération de classification ;
 - o la protection des pièces classifiées étrangères ;
 - o la cohérence avec la « loi en projet sur l'archivage »¹ ;
 - o l'obligation de l'officier de sécurité de tenir informée l'ANS de la situation personnelle du titulaire d'une habilitation de sécurité ;
 - o aux critères d'appréciation des garanties que le demandeur doit présenter ;
 - o la procédure de renouvellement de l'habilitation de sécurité.
 - Le 25 juin 2018, le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements qui visent principalement à créer une Autorité nationale de Sécurité en tant qu'administration indépendante du Service de renseignement de l'Etat (« SRE »), tout en proposant une approche plus efficace en matière d'enquêtes de sécurité. Le délai de deux ans s'explique essentiellement par les réflexions menées autour de cette scission, suite à l'évolution du cadre légal, des missions et des méthodes du SRE.

¹ loi du 17 août 2018 relative à l'archivage

- Dans son avis complémentaire du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant au principe de la modification consistant à instituer l'ANS comme administration indépendante. Il fait cependant une série de propositions visant notamment à :
 - o prévoir un dispositif concernant les pièces classifiées constituant des pièces d'un dossier judiciaire en matière pénale ;
 - o ajouter aux missions du Haut-Commissariat à la Protection nationale celle d'assurer la fonction de l'ANSSI ;
 - o renoncer à l'introduction de l'article 35.

Le Conseil d'Etat s'interroge par ailleurs sur :

- o les conséquences de l'automatisme de refus ou de retrait d'une habilitation de sécurité au cas où le détenteur a été condamné à une peine criminelle ;
- o l'extension de la portée de l'enquête de sécurité à des personnes faisant partie de la communauté de vie du demandeur d'une habilitation de sécurité.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- Actuellement seulement dix personnes travaillent au sein de l'ANS, ce qui est largement insuffisant. Quatre personnes sont en charge des enquêtes de sécurité, et deux personnes sont responsables de la sécurité physique des pièces classifiées. Il est rappelé que la réalisation d'enquêtes de sécurité présuppose des formations adéquates. Dans le secteur privé, il existe des sociétés qui traitent des données classifiées, notamment dans le domaine des IT, ce qui implique la présence à l'ANS de spécialistes en charge de l'homologation des systèmes. Or, dans la configuration actuelle, l'ANS peine à remplir ses missions.
- Le fait que l'activité de l'ANS n'a pas de lien direct avec l'activité du SRE fait également partie des arguments en faveur de la scission. De plus le personnel de l'ANS n'a pas de « need to know » concernant les opérations réalisées par le SRE.
- Enfin, la restructuration est motivée par la nécessité de mettre en place une culture de la sécurité au niveau des ministères, des administrations ainsi que dans les ambassades.
- La création de l'ANS en tant qu'administration indépendante implique que son personnel ne bénéficiera plus des primes actuellement prévues pour le personnel du SRE. Bien entendu il aurait été possible de prévoir des dispositions transitoires concernant les primes pour les agents de l'ANS actuelle souhaitant migrer vers la nouvelle administration, mais au risque de créer des discriminations. Ainsi l'option retenue a été celle de remettre les compteurs à zéro pour l'ensemble du personnel. A noter que les agents actuels de l'ANS ne seront pas transférés de plein droit vers la nouvelle administration en création. Ils seront libres de postuler en fonction des vacances de poste auprès de la nouvelle ANS.
- Des études de droit comparé permettent de constater qu'il n'existe pas de modèle unique ou de référence pour gérer les activités de l'ANS par rapport au SRE.
- Seuls les marchés publics qui concernent ou se basent sur des pièces classifiées sont visés par le projet de loi. Le secret professionnel de certaines professions n'est pas touché par le cadre légal du projet de loi.
- Les conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et les contrôles de sécurité y applicables ne sont pas traités par l'ANS, mais par la Police grand-ducale sur base d'un règlement grand-ducal.
- Le « need to know » est une condition déterminante pour avoir accès à des pièces classifiées.
- Le retard concernant la conclusion d'accords internationaux relatifs aux échanges de pièces classifiées est en voie d'être résorbé. Des informations plus détaillées pourront être obtenues auprès du Ministère des Affaires étrangères.

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

- M. Henri Kox est désigné co-rapporteur de la proposition de révision 6030, en remplacement de Mme Sam Tanson qui a rejoint le Gouvernement. Mme Simone Beissel, MM. Alex Bodry et Léon Gloden resteront co-rapporteurs.
- M. le Président rappelle qu'il existe un accord politique très large sur le texte de la proposition de révision n°6030 tel que formulé dans le rapport adopté par la Commission en date du 6 juin 2018. Il ressort de l'accord de coalition que les partis de la coalition soutiennent la proposition de révision en rappelant que ce texte est le fruit de plus de treize ans de travaux parlementaires et de consultations diverses.
- Avant le vote au Parlement et l'organisation d'un référendum, l'accord de coalition prévoit « une phase de sensibilisation et d'explication organisée par la Chambre des Députés, s'adressant aux citoyens pour les informer et consulter sur le texte proposé. L'ensemble des acteurs institutionnels et politiques, tout comme la société civile y seront associés. Cette phase de la procédure de révision se situera après les élections européennes de mai 2019. » La Chambre des Députés devra, le cas échéant, s'entourer d'experts pour bien préparer la phase de sensibilisation. Il faudra qu'elle fasse preuve d'une certaine flexibilité, en acceptant, le cas échéant, de faire des adaptations ponctuelles, sans pour autant remettre en question le texte formulé par la Commission.
- Le parti politique LSAP a fait réaliser une traduction en langue luxembourgeoise du texte de la proposition de révision. Ce texte, une fois adapté, sera mis à disposition de la Chambre des Députés, dans le cadre de la campagne de sensibilisation.
- M. le Président rappelle par ailleurs que la Commission a sollicité l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, dénommée la « Commission de Venise ». A cette fin, une délégation de cinq à six personnes de la Commission de Venise souhaiterait avoir un entretien préalable avec les membres de la Commission.
Cette rencontre pourrait avoir lieu au mois de février 2019, et l'avis pourrait ainsi être émis au cours du mois de mars 2019.
- Il est proposé de reprendre les travaux parlementaires relatifs à la nouvelle Constitution après les élections européennes, vers le mois de juin 2019. Lors du premier semestre 2019, la Commission devra réfléchir aux modalités de la campagne de sensibilisation.
- Enfin, il est rappelé que l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution devra être simultanée à celle d'une série d'adaptations législatives et de textes légaux nouveaux. Au lieu de procéder à une mise en vigueur par étapes du nouveau texte, la Commission a opté pour une mise en vigueur complète, tout en la différant de six mois environ à compter de sa publication au Journal officiel. Ce délai, certes court, devrait toutefois permettre de procéder en temps utile à une adaptation des textes législatifs et réglementaires pour les rendre conformes à la nouvelle Constitution. La Commission a établi un inventaire des lois à adopter ou à compléter afin d'optimiser la mise en vigueur, et des travaux préparatoires ont d'ores et déjà été réalisés.

3. Organisation des travaux de la Commission

La plage horaire traditionnelle de la Commission du mercredi matin à 10h30 n'a pas pu être conservée, et il est proposé aux membres de se réunir désormais les vendredis à 14h. Or, cet horaire ne semble pas convenir à l'ensemble des membres qui marquent une préférence pour la plage de 15h30 les mardis. Les membres de la Commission retiennent qu'en cas de séance publique le mardi, les réunions auront lieu le vendredi après-midi.

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 14 décembre 2018

La Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Alex Bodry