



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 22 avril 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 2 avril 2015 (N°21)
2. 6675 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
 - Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
- 6589B Proposition de loi modifiant 1. la loi modifiée du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat ; 2. l'alinéa 1er de l'article 88-3 du Code d'instruction criminelle
 - Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
 - Examen du projet de loi, de la proposition de loi, des amendements gouvernementaux et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. André Bauler remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Jean-Paul Senninger, du ministère d'Etat

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 2 avril 2015 (N°21)

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

2. 6675 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

6589B Proposition de loi modifiant 1. la loi modifiée du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat ; 2. l'alinéa 1er de l'article 88-3 du Code d'instruction criminelle

M. le Président rappelle que la commission a décidé de ne pas attendre l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avant d'entamer ses travaux dans le dossier repris sous rubrique. Il propose d'attendre l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avant de procéder à l'examen détaillé des articles et de se pencher dans un premier temps sur les questions principales qui se posent dans le cadre de la réforme du SRE, à savoir la définition des missions du SRE (pour ce faire, la commission pourrait s'inspirer des législations belge, néerlandaise, française et suisse), la structure hiérarchique et de contrôle ainsi que les moyens de recherche du SRE.

Par souci de facilité, M. le Rapporteur propose de mener les travaux sur base du tableau synoptique, reprenant le texte du projet de loi amendé (amendements gouvernementaux du 24 octobre 2014 et du 18 mars 2015), le texte de la proposition de loi 6589B et l'avis du Conseil d'Etat, établi par le secrétariat de la commission et transmis par courrier électronique le 20 avril 2015. Quant aux différents avis parvenus à la Chambre des Députés, il est suggéré de les analyser plus en détail au moment de l'examen des articles.

L'orateur relève que dans son texte amendé (doc. parl. 6675⁵), le Gouvernement, en réponse à la remarque du Conseil d'Etat que « dans le projet de loi sous avis il n'a été tenu

compte que très partiellement des modifications législatives parallèlement suggérées par la commission d'enquête », émet dix considérations générales à l'égard des recommandations du rapport de la commission d'enquête (pour le détail, il est prié de se référer au doc. parl. 6675⁵) :

1. Il faut faire la distinction entre deux sortes d'archives : la banque de données tenue par le SRE sous forme de fiches individuelles sur support papier et microfilm portant sur la période antérieure à l'année 2000, d'une part, et le double de ces dossiers historiques déposé dans l'enceinte du Château de Senningen (« back-up »), d'autre part.

A noter qu'afin de garantir le juste équilibre entre le respect de la protection des données à caractère personnel et la garantie de l'accès aux archives historiques du SRE à des fins scientifiques, la commission de contrôle parlementaire vient de se prononcer en faveur de l'élaboration d'un cadre légal allant dans ce sens.

2. L'interdiction de tout renseignement à des fins politiques est inscrite dans l'article 3 amendé.
3. Le 19 juin 2014, le directeur du SRE a remis à la Banque centrale du Luxembourg, contre récépissé écrit et formel, les pièces d'or relatives à la réserve financière du réseau « Stay Behind ».

M. le Rapporteur souligne que dans une réponse commune à la question parlementaire N°1012 du 23 mars 2015 de Mme la Députée Diane ADEHM et de M. le Député Gilles ROTH concernant les pièces d'or ayant constitué la réserve financière allouée au réseau « Stay Behind », le Premier ministre, ministre d'Etat et le ministre des Finances ont répondu que « (...) Le choix s'est porté sur la Banque Centrale du Luxembourg parce que la BCL a une compétence spécifique en matière numismatique et dispose des infrastructures de sécurité adéquates. L'État n'ayant pas cédé la propriété, les pièces d'or peuvent être retirées auprès de la BCL sur première demande. La valeur des pièces d'or est estimée à quelque 380 000 euros. »

4. L'organisation au début de chaque législature d'un débat de consultation sur le champ de travail du SRE relève de la compétence de la Chambre des Députés.

L'intervenant fait remarquer que le fait qu'un tel débat n'a pas eu lieu début 2014 n'empêche pas qu'il soit encore organisé pendant la période législative en cours.

5. Le projet de loi amendé prévoit une disposition spécifique relative aux écoutes.
6. Etant donné que des travaux de modification globale du Code pénal sont en cours, il semble souhaitable de revoir les articles 113 à 123octièmes du Code pénal au plus tard dans le cadre de ces travaux.
7. Le Gouvernement soutient l'idée d'une réponse législative plus adaptée au domaine de l'intelligence économique, en soulignant qu'il constitue un secteur économique privé à part et distinctif de la mission souveraine de la sécurité nationale devant être orientée directement par l'Etat par le biais de ses prérogatives de puissance publique.
8. Le Gouvernement légifèrera en matière de sociétés de sécurité militaire connues également comme sociétés de mercenaires.

9. L'article 3 amendé, en ce qu'il prévoit que le SRE a pour mission de « rechercher, d'analyser et de traiter (...) les informations » relatives à « toute activité qui menace ou pourrait menacer les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg, son potentiel scientifique ou ses intérêts économiques définis par le Comité », répond à la recommandation de la commission d'enquête de « s'interroger sur un déploiement plus poussé d'une « politique publique d'intelligence économique » (...) ».
10. Quant au système de contrôle à l'exportation (licences), il convient de relever le dépôt du projet de loi 6708 en date du 30 juillet 2014. Il est censé fournir un cadre légal pour l'intelligence économique, assurée par des entreprises spécialisées du secteur privé.

Suite à cet exposé, la commission procède à un échange de vues duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- M. le Président souligne qu'il se pose la question de savoir si la commission peut se rallier à l'argumentaire avancé par le Gouvernement. A ses yeux, les réponses lui semblent grosso modo acceptables.

En outre, il fait remarquer que la commission, en instruisant le projet de loi, doit garder en tête une remarque faite par le Procureur Général d'Etat à l'égard du projet de loi 6761 (remarque à laquelle l'orateur se rallie), à savoir qu'« Il semble inadmissible dans un pays qui se veut démocratique, d'accorder à un service secret des moyens d'investigation qu'on refuse à la police respectivement aux juridictions dont le travail est « ouvert » et transparent et fait l'objet (à juste titre) d'un contrôle pointilleux. (...) Pour le bon ordre et pour être complet, il convient de veiller à ce qu'en aucun cas le service secret ne dispose de moyens d'investigations auxquels un service secret peut avoir recours mais pas la justice (tel est entre autres le cas pour l'infiltration, l'usage de pseudonymes, etc.). »

- Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que la délimitation des missions du SRE ne ressort pas clairement du texte du projet de loi. A ses yeux, il existe un grand flou autour des missions du SRE. Il donne à considérer qu'il se peut qu'en matière de défense, le SRE doive recourir à des mesures actives et qu'il se pose alors la question (il s'agit d'une question d'ordre politique) de savoir jusqu'où le SRE pourra aller sans outrepasser ses missions.

En réaction à cette intervention, M. le Rapporteur souligne qu'il ne faut pas perdre de vue qu'il appartient au Comité ministériel d'établir la politique générale du renseignement et de déterminer les orientations des activités du SRE.

- En réponse à la question soulevée par M. le Président quant au stade procédural du projet de règlement grand-ducal relatif aux conditions et modalités du traitement des données à caractère personnel du SRE (cf. également doc. parl. 6675⁶), le représentant du Gouvernement répond que ce texte n'est pas encore disponible. En fait, le Commissaire à la Protection des Banques de Données vient de procéder à une première analyse (il s'agit du 1^{er} volet de sa mission) et dans une prochaine étape, il émettra des propositions concrètes.

Quant à la recommandation d'un déploiement plus poussé d'une « politique publique d'intelligence économique », il est souligné qu'elle engendre la question de la délimitation des missions du SRE. Veut-on un SRE qui procède à une recherche active d'informations pouvant intéressées le Grand-Duché de Luxembourg ou plutôt un SRE qui a une mission préventive et protectrice, c'est-à-dire qui intervient en

présence d'une menace ou d'un risque d'une menace pour la sécurité du pays ? Le Gouvernement a opté pour un SRE défensif aussi bien dans le domaine de l'économie que dans les autres domaines. Voilà l'approche philosophique fondamentale du projet de loi. Afin de pallier la problématique de la délimitation des missions du SRE pouvant se poser dans le cadre d'une mission, il est prévu que le SRE documentera ses actions et moyens ou mesures de recherche et il appartiendra à la commission de contrôle parlementaire de prendre une décision à ce sujet.

A souligner que le point b) du paragraphe (2) de l'article 3 amendé¹ a trait à la défense de nos intérêts économiques et non pas à l'attaque des intérêts économiques d'un Etat étranger. En visant l'activité qui « menace » (point b) du paragraphe (1) du même article), il est clair qu'il s'agit d'une activité venant de l'extérieur. Dans ce cas, il appartient au SRE de protéger les intérêts économiques du pays.

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne que l'accès direct aux données figurant dans des traitements opérationnels actuels constitue un droit fondamental des personnes dont les données personnelles font l'objet d'un traitement. La loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel devra être modifiée dans ce sens, et ce dans le respect du droit à l'autodétermination informationnelle inscrit dans le projet de rédaction d'une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030).

Quant aux archives, elles constituent un problème à part qui devra également être résolu de manière toutefois à ce que la vérité historique soit révélée.

Il considère par ailleurs que la réponse apportée au renseignement à des fins politiques n'est pas satisfaisante.

L'orateur réitère la remarque que la définition de la notion de « terrorisme » inscrite dans le Code pénal est trop floue et devrait être reformulée en conséquence.

En outre, il fait remarquer que si la majorité de la commission devait se prononcer en faveur du maintien du SRE, alors il faut que toutes les questions soulevées dans les avis critiques du Conseil d'Etat (doc. parl. 6575³ et 6589B²) et du milieu judiciaire (doc. parl. 6759¹, 6761¹ et 6762¹) soient mises au clair et qu'un texte tenant compte de ces réflexions voie le jour.

Pour ce qui est du renseignement économique, il est souligné que ce volet n'a pas été éclairé par la commission d'enquête. Il en va de même pour la réunion du 2 avril dernier où les responsables du SRE ont détaillé les menaces et la façon dont le SRE travaille et par laquelle le SRE s'est, de l'avis de l'intervenant, payé la poire de la Chambre des Députés. Il estime que la commission devrait être informée des activités du SRE en matière de renseignement économique. En réponse, M. le Président souligne qu'il n'est pas exclu que la commission, en cas de besoin, demande au SRE de fournir des explications supplémentaires sur ses missions actuelles.

- Un autre représentant du groupe politique CSV donne à considérer que les différentes mesures énumérées par le Gouvernement dans ses considérations générales nécessitent encore une discussion quant au contenu.

¹ « (...) qui est susceptible de mettre en cause (...) ou des intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg ».

Force est de constater que certaines remarques faites par le Conseil d'Etat, telles que la mise en place d'un Code déontologique pour les agents du SRE, n'ont pas été commentées par le Gouvernement. Il est souligné qu'au moment de l'examen des articles, la commission devra se pencher sur toutes les observations que le Conseil d'Etat a formulées dans ses observations générales, donc même celles qui ne sont pas en relation directe avec les recommandations de la commission d'enquête.

A la suite de cet échange de vues, la commission décide de suivre la proposition de M. le Président de discuter dans un premier temps des questions fondamentales qui se posent en la matière et de commencer par l'organisation et le contrôle hiérarchique.

Organisation et contrôle hiérarchique (article 2 amendé)

M. le Rapporteur souligne que le Gouvernement suit le Conseil d'Etat en ce que l'autorité hiérarchique du SRE revient au « membre du Gouvernement ayant le Renseignement de l'Etat dans ses attributions ».

Il est prévu que le SRE accomplit ses missions conformément aux directives d'un Comité ministériel, dont les modalités de fonctionnement et la composition sont déterminées par voie d'arrêté grand-ducal. Il établit la politique générale du renseignement et détermine les orientations des activités du SRE. Ce Comité définit par ailleurs la politique en matière de protection des informations sensibles et il contrôle les activités du SRE.

En outre, il est instauré un Délégué au SRE, qui est affecté au ministère d'Etat et qui assume la charge du contrôle du fonctionnement du SRE. Il assiste, entre autres, aux réunions du Comité ministériel au sein duquel il occupe la fonction de Secrétaire. A noter qu'aucun secret ne peut lui être opposé et qu'il doit être détenteur d'une habilitation de sécurité du niveau « TRES SECRET ».

Il est également précisé que le directeur du SRE, qui est assisté par un directeur adjoint, est le responsable de la gestion de l'administration. Il en est le chef hiérarchique.

Discussion

- M. le Président note que cet article apporte un changement fondamental à la situation actuelle. Force est de constater qu'il n'existe pour l'instant pas de structure identique au sein de l'appareil étatique.

En ce qui concerne la composition du Comité ministériel, il se demande si l'amendement gouvernemental renvoyant à un arrêté grand-ducal ne fera pas l'objet de critiques de la part du Conseil d'Etat.

Quant à la responsabilité politique, il est souligné qu'elle se dégage en principe des structures mises en place. Il convient donc de vérifier s'il en est ainsi du projet de loi projeté. La subdivision du contrôle risquera toutefois d'embrouiller les choses.

D'une manière générale, la commission devra s'interroger sur la plus-value des différents contrôles prévus par le projet de loi et veiller à un agencement clair et cohérent des différentes fonctions de contrôle.

- Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que la position du Conseil d'Etat à l'égard des comités ministériels est clairement définie : conformément à l'article 76 de la Constitution, il appartient au Grand-Duc d'organiser le

Gouvernement. Toutefois, et vu le caractère spécial de la matière en cause, la composition du Comité ministériel visé par l'article 2 du projet de loi doit, de l'avis de l'intervenant, être inscrite dans le texte même de la loi. A défaut, la communication de données par le ministre ayant le SRE dans ses attributions aux autres membres du Comité ministériel ne pourra se faire.

Il souligne que le fait que la responsabilité des membres de l'organe gouvernemental ne soit pas clairement définie pose problème. Le membre du Gouvernement ayant le SRE dans ses attributions est-il seul responsable ou y a-t-il une responsabilité partagée entre les membres dudit organe ? Les autres membres du Comité ministériel peuvent-ils établir la politique générale du renseignement sans l'accord du ministre ayant le SRE dans ses attributions ? A ses yeux, la question de la responsabilité doit être clarifiée. Il considère qu'une seule personne devra être responsable pour le SRE pour toutes les décisions quelles qu'elles soient.

- Etant donné qu'on est en présence d'une matière très sensible, un autre représentant du groupe politique CSV considère que la composition du Comité ministériel, si jamais la commission se prononce pour son maintien, devra être inscrite dans la loi.

En outre, l'orateur fait remarquer qu'il interprète les conclusions de la commission d'enquête de manière à ce qu'un organe « collégial » soit mis en place en vue d'une concertation entre le ministre ayant le SRE dans ses attributions et les autres membres de cet organe, mais que la prise de décision reviendra en fin de compte à un seul.

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est d'avis que la responsabilité politique ne peut pas être endossée par un seul membre du Comité ministériel sinon on n'a pas tiré des enseignements de l'affaire « SREL ». Il plaide partant pour un organe collégial qui prend les décisions.

Quant à la composition, il est d'avis qu'elle doit être inscrite dans la loi et non pas dans un arrêté grand-ducal. A son avis, le ministre ayant la sécurité intérieure dans ses attributions ne devra toutefois pas faire partie de ce Comité au risque de faire un amalgame entre les affaires relevant de la compétence de la Police et celles relevant de la compétence du SRE.

- Aux yeux du représentant du Gouvernement, il ressort clairement du paragraphe (1) de l'article 2 amendé que c'est le ministre ayant le SRE dans ses attributions qui assume la responsabilité politique. Pour prendre les décisions, il se fait assister par un Comité ministériel.

Quant à la remarque que le projet de loi instaure une ribambelle de contrôles, l'intervenant souligne qu'il ne faut pas perdre de vue qu'on se trouve en présence d'un domaine très spécifique.

En réponse à la question de savoir ce qui se passe dans l'hypothèse où les membres du Comité ministériel ne parviennent pas à un accord, il est répondu qu'il faut alors trouver un arrangement.

A rappeler encore que le Délégué au SRE, qui est sous les ordres du ministre ayant le SRE dans ses attributions, occupe la fonction de secrétaire du Comité ministériel, ce qui permettra de retracer les décisions et la manière selon laquelle elles ont été prises.

- Une représentante du groupe politique CSV se rallie à la remarque que les responsabilités doivent être clairement définies. Elle se dit par ailleurs surprise par le fait que le ministre ayant le SRE dans ses attributions assume la responsabilité politique sans toutefois pouvoir définir lui-même la politique générale du renseignement.
- En réponse à un questionnement afférent, la représentante du groupe politique déi gréng souligne que l'inscription dans la loi du Délégué au SRE se justifie du fait qu'aucun secret ne peut lui être opposé. Il doit être détenteur d'une habilitation de sécurité du niveau « TRES SECRET ».

Le représentant du Gouvernement précise encore que cette personne, qui est en charge du contrôle du fonctionnement du SRE, constitue en quelque sorte une personne de confiance du Comité respectivement du ministre ayant le SRE dans ses attributions. On veut ainsi pallier une saine méfiance à l'égard du directeur du SRE. Il est souligné qu'en pratique, le directeur du SRE, responsable de l'exécution journalière des missions du SRE, et le Délégué au SRE devraient travailler main dans la main.

- M. le Rapporteur tient à souligner que l'autorité hiérarchique est clairement déterminée par le projet de loi. Il s'agit du membre du Gouvernement ayant le SRE dans ses attributions.

A son avis, il semble évident que le Comité ministériel puisse contrôler le respect par le SRE de la politique générale de renseignement et des orientations des activités du SRE qu'il a fixées. Force est toutefois de constater que cela ne ressort pas clairement du texte projeté, qui, par souci de sécurité juridique, devrait donc être reformulé en ce sens.

Quant au contrôle de la légalité des missions du SRE, elle fait partie du contrôle du fonctionnement du SRE effectué par le Délégué au SRE.

L'intervenant propose d'attendre l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avant de procéder à une modification éventuelle de la disposition en discussion.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry