



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 29 avril 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 25 mars 2015 et du 22 avril 2015
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
 - Continuation des travaux

*

Présents : 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, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

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

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 25 mars 2015 et du 22 avril 2015

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

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

*

En réponse à la demande de M. le Président si la commission se rallie à la proposition de M. le Rapporteur faite au cours de la réunion du 22 avril dernier d'attendre l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avant de procéder à une modification de l'article 2 amendé, il est répondu par l'affirmative.

*

La commission continue la discussion des questions principales qui se posent dans le cadre de la réforme du SRE.

Missions du SRE (article 3 amendé)

M. le Rapporteur souligne que les missions du SRE s'exercent dans une optique d'anticipation et de prévention et que toute surveillance politique interne est interdite.

Sont visées les menaces pour :

- la sécurité intérieure ;
- la sécurité des Etats étrangers ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquels le Luxembourg a pris des engagements ;
- les relations internationales du Luxembourg ;
- le potentiel scientifique du pays ;
- les intérêts économiques du pays.

Les activités sur lesquelles le SRE doit collecter des renseignements et qui doivent poursuivre les objectifs définis au point b) du paragraphe (2) de l'article 3 amendé, sont les suivantes :

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

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat que le projet de loi ne fournit pas de précisions sur les dispositions juridiquement contraignantes obligeant l'Etat luxembourgeois à l'échange d'informations avec des services chargés du renseignement dans les Etats alliés du Luxembourg, le représentant du Gouvernement explique que le Grand-Duché de Luxembourg, en tant que membre fondateur de l'OTAN, est lié par les obligations de coopération qui découlent du Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949. Au niveau européen, il convient de souligner que le Traité de Lisbonne prévoit que les questions de sécurité nationale et de maintien de l'ordre public sont de la compétence des Etats membres. Elles relèvent donc exclusivement de la responsabilité des Etats membres. La souveraineté des Etats membres en matière de sécurité nationale implique nécessairement une réciprocité des droits et corrélativement des obligations entre les services de renseignement soumis aux règles de droit international.

Discussion

- Quant à la remarque de M. le Président que dans son avis du 19 décembre 2014 le Conseil d'Etat a suggéré de s'inspirer de la loi suisse, le représentant du Gouvernement souligne que le champ d'intervention du service de renseignement suisse¹ diffère considérablement des missions que le Gouvernement entend attribuer au SRE. Force est de constater qu'il existe une imbrication plus poussée entre le service de renseignement suisse et les autorités compétentes de police. Etant donné qu'on veut avoir une séparation claire et nette entre les missions de la Police grand-ducale et celles du SRE (la mission du SRE ne consiste pas à se substituer à la

¹ Article 2 de la loi modifiée suisse du 21 mars 1997, cf. page 10 du document parlementaire 6675⁵.

mission de la police et de poursuivre des infractions, mais à collecter des informations permettant d'en déceler des menaces dans les domaines définis par la loi), le système suisse ne saurait être transposable tel quel au Luxembourg. A noter toutefois que l'un ou l'autre élément des systèmes suisse et allemand (cf. article 4 nouveau ; (article 8 initial) pour l'inscription de moyens et mesures de recherche les moins intrusifs à l'instar de la loi allemande modifiée du 20 décembre 1990 sur le service fédéral de renseignement) ont été repris par le Gouvernement.

Il est souligné que si des informations parviennent en la possession du SRE dans le cadre d'une collaboration avec des autorités de sûreté étrangères, les services étrangers partenaires restent les propriétaires juridiques de l'information échangée avec le SRE. Le SRE n'est donc pas libre d'en disposer à sa guise et il doit demander auprès de ses partenaires étrangers s'il peut les partager avec la police et le parquet.

Le projet de loi amendé prévoit que lorsque la surveillance ou le contrôle permettent de découvrir des faits tels que visés à l'article 23 du Code d'instruction criminelle, le SRE en informe le procureur d'Etat compétent. Au cas où l'opération de surveillance et de contrôle a ces faits pour objet, le SRE est tenu de s'en dessaisir au profit du procureur d'Etat compétent.

L'intervenant réitère sa remarque que le Gouvernement veut un SRE qui a une mission protectrice et qui ne va pas à la recherche active d'informations pouvant intéresser le Grand-Duché de Luxembourg.

- M. le Président souligne qu'il n'est pas toujours évident de délimiter les frontières entre le travail de police et le travail du SRE et qu'il est difficile de déterminer des règles précises, vu que chaque cas se présente différemment. Il échet toutefois de veiller à une séparation nette des missions confiées au SRE et de celles relevant de la Police grand-ducale. Le SRE doit se dessaisir de toute affaire dès qu'il se révèle qu'il y a eu infraction et ce conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle. De l'avis de l'orateur, cette décision appartient au parquet.

M. le Rapporteur signale qu'il croit savoir que des réunions portant sur de tels dossiers ont régulièrement lieu entre les services concernés afin de prendre une décision quant aux démarches à prendre.

- Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que force est de constater que dans le passé le SRE a lui-même posé des actes constituant des infractions à la loi pénale, actes qui auraient dû être dénoncés au procureur d'Etat.
- De l'avis d'un autre représentant du groupe politique CSV, le sort de l'amendement « définis par le Comité » inséré au point b) du paragraphe (1) de l'article 3 est tributaire de la décision que la commission prendra à l'égard du contrôle hiérarchique prévu par l'article 2.
- En réponse à la question de savoir qu'est-ce que le Comité définit au juste, le représentant du Gouvernement répond que l'amendement se réfère à « toute activité qui menace ou pourrait menacer (...) », de sorte qu'il faut écrire « définie » au lieu de « définis ».
- Il est soulevé la question de savoir si le Comité prendra des décisions individuelles pour chaque activité ou si des critères généraux, qui relèvent du domaine du pouvoir

réglementaire, seront établis ? La mise en place de critères généraux permettra-t-elle au SRE de prendre encore des décisions individuelles ?

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait valoir que la commission devra se pencher sur tout le texte du projet de loi et non pas seulement sur les propositions de modifications faites par le Conseil d'Etat.

Quant à l'article 3 amendé, il s'interroge sur la signification de la notion « surveillance politique interne » ainsi que du terme « extrémisme ». L'orateur fait remarquer que dans le cadre du débat au sein de la Chambre des Députés sur les conventions conclues entre l'Etat et les communautés religieuses, lui-même ainsi que d'autres personnes ont été traités d' « extrémistes » par le Premier ministre, ministre d'Etat ayant également le SRE dans ses attributions. Il souligne par ailleurs qu'il ressort des discussions avec le directeur du SRE que le « Bundesverfassungsschutz » est pris pour modèle. Toutes les notions figurant dans l'article 3 sont jugées trop vagues, si bien que toute sorte d'activité pourra avoir quelque chose à voir avec la surveillance politique même interne. Il faudrait partant prévoir des formulations plus restrictives excluant d'emblée certaines activités.

M. le Président partage le point de vue de l'orateur concernant la notion d' « extrémisme ». Comme on vise plutôt ce qu'on appelle en allemand « Gewaltbereitschaft », cette notion est à revoir. Une possibilité pourrait consister à s'inspirer de la loi suisse qui emploie la formulation « incite à la violence ».

- Il est soulevé la question de savoir ce qu'il faut entendre par « ingérence ». En quoi cette ingérence consiste-t-elle ?

En réponse, le représentant du Gouvernement explique qu'il faut voir ce terme dans le contexte de la mission globale du SRE. L'objectif ne consiste pas à condamner quelqu'un pour ingérence, mais à cerner la menace potentielle d'un agent étranger suspecté de prendre influence sur les intérêts du pays. Il s'agit en fait de la prise d'influence (« Einflussnahme »). Il propose qu'une précision soit apportée dans le commentaire de l'article.

Il fait encore remarquer que les conditions des points a) et b) du paragraphe (2) constituent des conditions cumulatives. Il donne à considérer que le fait de piocher un terme porte atteinte à l'économie du texte.

- Quant à la remarque de la représentante du groupe politique déi gréng que la notion de « l'ordre constitutionnel », supprimée par voie d'amendement gouvernemental, constitue non seulement une notion claire et précise pour tout un chacun, mais aussi une garantie, M. le Président répond que le maintien de cette disposition conduirait à un élargissement des attributions du SRE.

Un représentant du groupe politique CSV argue qu'il incombe à toutes les institutions étatiques de respecter l'ordre constitutionnel, de sorte qu'il n'est pas indiqué d'en faire une mission spécifique du SRE. Il se demande s'il ne faudrait pas s'inspirer de la loi sur le renseignement suisse qui interdit toute activité aux services fédéraux de renseignement qui relève de la compétence d'autres organes institutionnels.

Au vu de toutes les questions qui se posent en relation avec les missions du SRE, la commission souhaite disposer des lois de renseignement suisse, allemande et belge. Il est retenu que le ministère d'Etat les fera parvenir au secrétariat de la commission afin qu'elles puissent être transmises aux membres de la commission.

Recherche de renseignements (chapitre 2 amendé)

Les principes relatifs à la recherche des renseignements (article 4 nouveau ; article 8 initial)

M. le Rapporteur souligne que le nouvel article 4 reprend à la lettre le texte proposé par le Conseil d'Etat qui comporte l'obligation de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. En outre, il y est repris la disposition allemande prescrivant que les services secrets fédéraux doivent, dans le cadre de leurs missions, toujours mettre en œuvre les mesures qui comportent les moindres désagréments pour les personnes visées par leurs opérations.

Discussion

- Par souci de sécurité juridique, un représentant du groupe politique CSV demande à ce qu'on ait recours à une terminologie uniforme. Etant donné que la menace est définie à l'article 3, il propose de reformuler le point b) de l'article 4 nouveau comme suit : « ... d'une menace telle que définie à l'article 3. ».

Quant à l'alinéa *in fine*, outre sa formulation trop floue, il est de l'avis de l'orateur en contradiction avec le point c).

- M. le Président se demande pour quelle raison l'idée des moyens et mesures de recherche moins intrusifs, qui ne lui semble pas fautive, a été laissée tombée ?

En outre, il considère que l'alinéa *in fine* fait double emploi avec le point c). Il se demande partant s'il ne faudrait pas le supprimer et reprendre à l'endroit du point c) l'idée des moyens et mesures de recherche moins intrusifs ayant figuré dans le projet de loi initial. Ainsi, le texte pourrait prendre la teneur suivante : « (...) et que d'autres moyens ou mesures moins intrusifs dont dispose (...) »

Il est par ailleurs souligné par un autre membre de la commission que le paragraphe (3) initial allait plus loin en ce qu'il prévoyait que « Le SRE choisit la mesure de recherche en fonction des critères suivants : (...) »

En réponse à ces interventions, le représentant du Gouvernement souligne que le Gouvernement ne s'oppose pas à ce que le texte initial soit repris par la commission. Quant à l'omission de l'idée des moyens et mesures de recherche moins intrusifs, elle s'explique par la reprise intégrale du texte proposé par le Conseil d'Etat, qui fait abstraction de cette idée.

*

Les prochaines réunions sont fixées aux dates et heures suivantes :

- Lundi, le 4 mai 2015 à 15.30 heures aura lieu une réunion jointe avec la Commission des Pétitions. A l'ordre du jour figurera le document parlementaire 6789.
- Mardi, le 12 mai 2015 à 15.00 heures. La commission continuera ses travaux dans le dossier SRE (doc. parl. 6675 et 6589B).²

² Suite à la réunion, M. le Président a décidé de compléter l'ordre du jour par l'examen et l'adoption d'un projet de lettre d'amendements concernant la proposition de révision 6030.

- Mercredi, le 13 mai à 10.30 heures aura lieu une réunion jointe avec la Conférence des Présidents. A l'ordre du jour figurent les conclusions à tirer du rapport « La « question juive » au Luxembourg (1933-1941) - l'Etat luxembourgeois face aux persécutions antisémites nazies » de M. Vincent Artuso.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry