



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 12 mai 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 avril 2015
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Examen et adoption d'un projet de lettre d'amendements parlementaires
3. 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 : Mme Diane Aدهم remplaçant Mme Octavie Modert, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth,

M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

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

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, M. Léon Gloden

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 avril 2015

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

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

M. le Président explique que le projet de lettre d'amendements (transmis par courrier électronique le 8 mai 2015) est rédigé sur base des procès-verbaux des réunions de la commission. Afin de pallier la motivation quelque fois un peu sommaire de la commission, le commentaire de certains amendements se trouve pourtant étoffé. L'orateur rend encore attentif au fait qu'à l'article 50 initial (nouvel article 57), la virgule après les termes « attributions constitutionnelles », initialement supprimée, est rétablie puisqu'elle apporte une nuance au sens du texte.

Suite à ces explications, un représentant du groupe politique CSV fait les observations suivantes :

- Ad. amendement 1 concernant l'intitulé

Tout en approuvant que l'intitulé initial doive être modifié, l'intervenant se demande si l'on est encore en présence d'une proposition de révision ? En outre, il fait remarquer que le terme « instauration » lui pose problème. Par conséquent, il propose de modifier l'intitulé de la manière suivante : « Proposition pour une nouvelle Constitution luxembourgeoise ».

M. le Président répond qu'il a plutôt tendance à maintenir le mot « révision », étant donné qu'on se trouve dans le cadre de la procédure de révision prévue par l'actuel article 114 de la Constitution. Il donne à considérer qu'une proposition pour une nouvelle Constitution n'est soumise à aucune procédure spéciale. Quant au terme « instauration », il souligne qu'aucune proposition concrète plus appropriée n'a été avancée.

La commission décide de maintenir l'amendement 1 dans sa version proposée.

- Ad. amendement 16 concernant l'article 37 initial (nouvel article 41)

Etant donné que l'obligation de relogement des communes peut éventuellement jouer dans d'autres cas de figure, l'intervenant propose de remplacer dans le commentaire de l'amendement le bout de phrase « en cas d'incendie de propriétés privées » par « dans certains cas de détresse ».

La majorité des membres de la commission se rallie à cette proposition de texte (le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre le commentaire de l'amendement), de sorte que le texte est modifié dans ce sens.

- Ad. amendement 19 concernant la suppression de l'article 39 initial et du paragraphe (3) de l'article 101 initial et l'introduction d'un nouvel article 107

L'intervenant fait remarquer qu'il n'est pas au courant de l'élaboration d'un projet de loi auquel le commentaire de l'amendement fait référence. Il suggère partant de reformuler la dernière phrase de la manière suivante : « Un projet de loi afférent doit être élaboré sous peu. »

En réponse, M. le Président explique que des discussions avec le SYVICOL sont en cours depuis un certain temps et qu'on l'a informé il y a quelques mois que le ministre de l'Intérieur déposerait un projet de loi. Voilà pourquoi, il a proposé d'insérer la dernière phrase dans le commentaire de l'amendement. Il déclare toutefois pouvoir se rallier à la proposition de reformulation.

La dernière phrase du commentaire de l'amendement est modifiée dans le sens préconisé ci-dessus.

- Ad. amendement 20 concernant l'introduction d'un nouvel article 40

L'intervenant demande que dans le commentaire de l'amendement référence soit faite à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, approuvée par la loi du 28 juillet 2011 portant 1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 ; 2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 ; 3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

M. le Président, tout en se ralliant à cette demande, soulève la question de savoir si le terme « handicap » figurant dans le nouvel article 40 constitue encore le mot approprié ? Par souci de cohérence terminologique, il propose de consulter la convention précitée et de procéder, le cas échéant, à une modification dudit article.

- Ad. amendement 29 concernant l'article 59 initial (nouvel article 50)

L'intervenant propose de reformuler l'alinéa 1^{er} du commentaire de l'amendement de la manière suivante : « La commission est d'avis que par le vote de la loi prévue par le nouvel article 50, alinéa 1^{er}, le régime actuel, se caractérisant par son opacité, est rendu plus transparent. »

La commission se rallie à cette proposition.

- Ad. amendement 34 concernant l'article 71 initial (nouvel article 65)

Quant au paragraphe (3) de l'article 71 initial (nouvel article 65), l'intervenant se demande s'il ne faudrait pas écrire « Les fonctions des membres de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus. »

Il propose de soulever cette question dans le commentaire de l'amendement, proposition à laquelle la commission se rallie.

- Ad. amendement 40 concernant l'article 78 initial (nouvel article 71)

L'intervenant fait remarquer que la règle de la majorité absolue est maintenue dans le texte du nouvel article 71, tandis qu'elle est supprimée à l'article 74 initial devenant le nouvel article 69 (cf. amendement 36). Dans un souci de sécurité juridique, il propose d'indiquer dans le commentaire de l'amendement la raison pour laquelle la commission décide de procéder ainsi. Le texte pourrait avoir la teneur suivante : « Contrairement à l'article 74 initial devenant le nouvel article 69 (cf. amendement 36), la commission propose en l'occurrence d'appliquer la règle de la majorité absolue. Les abstentions sont dès lors prises en compte pour la détermination de la majorité. Elle considère que cette façon de procéder se justifie au regard de l'importance du vote. »

En outre, l'orateur demande à ce qu'il y soit précisé que des nouvelles élections devront être organisées au plus tard dans les trois mois à compter du jour de la décision afférente du Chef de l'Etat.

Par ailleurs, il se doit de constater que le délai de quarante-huit heures entre le vote de la motion de confiance et de méfiance et le dépôt de la motion prévu par la Constitution belge n'a pas été repris dans le texte proposé par M. le Président. Il suggère partant de préciser dans le commentaire de l'amendement que rien n'empêche à ce qu'un « délai de réflexion » soit, le cas échéant, inscrit dans le Règlement de la Chambre des Députés.

La commission fait siennes toutes les propositions ci-dessus.

- Ad. amendement 49 concernant l'article 103 initial (nouvel article 88)

Quant à l'amendement proposé par la commission à l'alinéa 2 de l'article 103 initial (nouvel article 88), l'intervenant fait remarquer qu'il pose problème en ce qu'il fait référence au vote article par article, vote qui est encore seulement appliqué à la demande de cinq députés au moins. Il propose que cette question soit reprise sur le métier au moment de la discussion du futur projet de loi portant réforme du Conseil d'Etat. La commission se rallie à cette proposition.

- Ad. amendement 55 concernant l'article 112 initial (nouvel article 96)

De l'avis de l'intervenant, l'alinéa 2 du commentaire de l'amendement pose problème. Il propose partant de le remplacer par la phrase suivante : « La commission est consciente que la solution proposée risque de ne pas constituer la panacée à tous les problèmes et

nécessite éventuellement d'être reformulée. » La commission fait sienne cette proposition de texte.

M. le Président estime que les effets d'une déclaration d'inconstitutionnalité sont encore sujets à discussion et il propose que la commission y revienne.

Le projet de lettre d'amendements est adopté sous le bénéfice des propositions de modification ci-dessus.

3. 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

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

Moyens et mesures de recherche soumis à autorisation interne (article 5 nouveau ; article 9 initial)

M. le Rapporteur souligne que les moyens et mesures de recherche opérationnelle prévus au présent article sont soumis à une autorisation écrite préalable du directeur du SRE. Outre la possibilité de recourir à des personnes morales à l'appui des activités opérationnelles afin de collecter des informations en relation avec l'exercice de sa mission, le SRE peut également faire appel à des personnes physiques externes au SRE, sources et informateurs, qui communiquent des informations ou des renseignements au SRE en relation avec des événements, des objets, des groupements et des personnes physiques ou morales présentant un intérêt pour l'exercice de ses missions. Le SRE peut indemniser ces sources et informateurs de manière appropriée pour leurs activités. Par voie d'amendement gouvernemental, il est inséré un nouvel alinéa au paragraphe (2) prévoyant que le directeur du SRE fixe des règles internes déterminant les modalités pratiques de ces indemnisations afin que leur traçabilité soit garantie.

Par ailleurs, le Gouvernement a suivi le Conseil d'Etat en alignant sur les exigences des articles 48-12 à 48-16 du Code d'instruction criminelle les conditions dans lesquelles les

agents du SRE peuvent procéder à des observations. Ces observations sont soumises au contrôle d'une autorité choisie en dehors du cadre organique du SRE, en ce qu'il est prévu par voie d'amendement que le directeur du SRE transmet un rapport écrit mensuel au Comité dans lequel sont invoquées les observations réalisées par le SRE.

Discussion

- Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que la définition de l'observation introduite par voie d'amendement gouvernemental à l'endroit du nouveau paragraphe (5) n'est pas heureuse comme on définit un mot par un même mot.

Le représentant du Gouvernement explique que le Gouvernement a voulu définir la signification du terme « observation » dans le cadre du présent projet de loi. On vise en fait une observation systématique sur un lieu précis pendant une certaine durée. Il ne s'agit donc pas d'une observation au sens strict de la loi. Il admet néanmoins que l'emploi d'un synonyme serait plus approprié.

- M. le Président donne à considérer que l'amendement par lequel le directeur du SRE fixe des règles internes déterminant les modalités pratiques des indemnisations suscitera des critiques de la part du Conseil d'Etat, étant donné que les mesures d'exécution d'une loi, dont il s'agit en l'occurrence, relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire.

Quant aux règlements d'ordre interne établis par les administrations, un représentant du groupe politique CSV souligne que la pratique est telle qu'il faut toujours l'aval du supérieur hiérarchique, à savoir le ministre compétent. Il considère qu'il devrait également en être ainsi pour le SRE.

- En réponse à la question de savoir qui est l'autorité qui confirme par écrit dans les plus brefs délais la décision d'observation accordée verbalement en cas d'urgence (alinéa *in fine* du nouveau paragraphe (5)), le représentant du Gouvernement souligne que le nouvel article 5 a trait aux mesures qui sont soumises à autorisation du directeur du SRE, de sorte qu'en cas d'un accord verbal de sa part, il devra dans les plus brefs délais corroborer cet accord par écrit. Le Comité est informé une fois par mois par le directeur sur les observations réalisées, il s'agit donc d'une information *ex-post*.
- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas, par souci de sécurité juridique, écrire « l'ensemble des observations réalisées » à l'alinéa 5 du nouveau paragraphe (5) ?

En outre, il s'interroge sur le régime applicable aux observations qui durent moins de six jours ? Nécessitent-elles une autorisation et doivent-elles être rapportées au Comité ?

En réponse à ces interrogations, le représentant du Gouvernement explique que par « des observations réalisées » sont visées toutes les observations qui ont été réalisées. Il concède que le fait d'écrire « l'ensemble des observations réalisées » ou « toutes les observations réalisées » apporterait une clarification au texte.

Quant aux observations qui durent moins de six jours, elles ne tombent pas sous le champ d'application du nouvel article 5, c'est-à-dire qu'elles ne nécessitent pas une

autorisation de la part du directeur du SRE et elles ne doivent pas être rapportées au Comité. Elles sont effectuées sous la responsabilité des agents qui y procèdent. Il est souligné qu'il ne s'agit pas d'une intrusion ayant un caractère très invasif et que le délai de plus de cinq jours ne fait qu'entériner la pratique. Malgré cette explication, certains membres de la commission se prononcent en faveur d'une réduction de ce délai, réduction, qui, aux yeux du représentant du Gouvernement, n'engendrera pas d'impasses opérationnelles.

Moyens et mesures de recherche soumis à autorisation du Comité (article 6 nouveau)

M. le Rapporteur souligne que cet article a trait à l'usage des identités d'emprunt ou des qualités d'emprunt.

Le recours à des identités d'emprunt est réservé aux fonctionnaires et aux employés du SRE par exclusion des personnes tierces par rapport au SRE comme les sources humaines ou les informateurs. Ils sont exonérés de la responsabilité pénale.

Comme recommandé par le Conseil d'Etat, le Gouvernement propose de soumettre le contrôle du recours à une identité d'emprunt ou une qualité d'emprunt au Comité. En outre, il prévoit la rédaction d'un rapport écrit au sens de l'avis du Conseil d'Etat. Les conditions et modalités pratiques appliquées à l'infiltration des officiers de police judiciaire sont reprises pour le simple recours à des identités d'emprunt ou qualités d'emprunt par les membres du SRE.

Discussion

- En réponse à la question de savoir en quoi consiste la différence entre le nom d'emprunt et la qualité d'emprunt et s'ils sont soumis à des sanctions pénales différentes, le représentant du Gouvernement répond que le nom d'emprunt est un nom qu'une personne porte pour exercer une activité sous un autre nom que celui de son identité officielle et que l'identité d'emprunt va plus loin en ce qu'une personne se dote d'une fausse identité, c'est-à-dire d'une identité construite (faux nom, CV etc.). Quant aux sanctions pénales, il est souligné que les agents du SRE ayant recours à des identités d'emprunt ou qualités d'emprunt sont exempts de la responsabilité pénale.

De l'avis du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, le projet de loi devrait expressément évoquer les incriminations pénales qui ne trouvent pas application en la matière.

- La consultation de la loi du 3 décembre 2009 portant 1) réglementation de quelques méthodes particulières de recherche ; 2) modification de certaines dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle et des dispositions du présent projet de loi est indiquée afin de comparer les moyens et mesures de recherche de la police et du SRE.
- L'autorisation d'utiliser une identité d'emprunt ou une qualité d'emprunt est donnée pour une mission précise (son utilisation est strictement limitée à l'exécution de cette mission) et pour une durée de six mois, renouvelable dans les mêmes conditions de forme et de durée.

- La révélation à la commission de contrôle parlementaire de l'identité des membres du SRE ayant effectué une opération sous une identité d'emprunt n'est pas punie des peines prévues à l'article 26, paragraphe (2) du projet de loi.

Moyens et mesures de recherche soumis à autorisation du Comité après l'assentiment de la commission spéciale visée au paragraphe (4) (article 7 nouveau ; article 10 initial)

(M. Paul-Henri Meyers, Vice-président de la commission, assure la présidence)

M. le Rapporteur souligne que l'article en question vise la surveillance et le contrôle des télécommunications et de la correspondance postale. La surveillance et le contrôle doivent cesser dès que les renseignements recherchés ont été recueillis et au plus tard dans le délai de trois mois à compter du jour où ils ont été ordonnés. Il en va de même en cas de transmission du dossier au procureur d'Etat compétent dans la limite des faits communiqués. Toute violation du secret est punie conformément à l'article 458 du Code pénal.

En outre, le projet de loi prévoit que le SRE peut procéder au repérage de toutes les formes de communications ou à la localisation de l'origine ou de la destination de ces communications. Toutes ces mesures sont ordonnées par le Comité sur demande écrite du directeur du SRE et après l'assentiment d'une commission spéciale. Lorsqu'elles n'ont donné aucun résultat, les copies, enregistrements, données et renseignements obtenus sont immédiatement détruits par le SRE. Au cas où ces copies, enregistrements, données et renseignements peuvent servir à la continuation de l'enquête, la destruction a lieu au plus tard au moment de la prescription de l'action publique.

Discussion

En réponse à la demande du représentant de la sensibilité politique déi Lénk si les deux accords signés entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, que les projets de loi 6759 et 6762 en discussion au sein de la Commission juridique visent à approuver, ont pour objet de donner à la NSA un accès automatique aux banques de données luxembourgeoises, le représentant du Gouvernement répond par la négative. Sont visées les banques de données de la police (à noter qu'elles peuvent se chevaucher avec celles du SRE) et il faut que le point de contact désigné par les Etats-Unis d'Amérique fasse une demande spécifique au point de contact désigné par le Luxembourg (le Service de Police Judiciaire de la Police grand-ducale) de lui communiquer les informations visées par l'Accord de coopération dont il dispose. Lorsqu'il s'agit d'informations judiciaires, cette communication est soumise à une autorisation de la part de la juridiction ou du magistrat compétent qui est donnée sous toute forme laissant une trace écrite. Lorsqu'il s'agit d'informations faisant partie d'une procédure ayant fait l'objet d'une décision judiciaire ayant force de chose jugée, le procureur général d'Etat est compétent (pour plus de détails, il est renvoyé aux documents parlementaires précités).

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry