



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

TB/PR

P.V. IR 28

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 13 avril 2016

Ordre du jour :

1. 6850 Projet de loi régissant les archives historiques du Service de Renseignement de l'Etat
- Continuation des travaux
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Examen de la prise de position complémentaire du Gouvernement du 24 juillet 2015

*

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

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

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6850 **Projet de loi régissant les archives historiques du Service de Renseignement de l'Etat**

Article 3

Le représentant du Gouvernement fait observer qu'il se pose encore une question d'ordre pratique au sujet de l'article 3, de sorte qu'il propose d'y revenir. Etant donné que les données à caractère personnel comportent pour partie des références renvoyant à des microfiches, il est à se demander s'il ne faudrait pas préciser dans le corps du texte que ces microfiches peuvent, pour les besoins du travail des experts, être imprimées sur support papier.

La commission est d'avis qu'il s'agit d'une question d'application technique ne devant pas être inscrite dans le texte de la loi. A ses yeux, il suffit de préciser dans le commentaire des articles que pour l'exécution de leur mission les experts peuvent recourir à la méthode qui leur semble la plus appropriée.

Quant au comité d'évaluation, M. le Président demande si sa composition pluridisciplinaire résultant d'ailleurs des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire sur le Service de Renseignement de l'Etat trouve l'accord de la commission. Ne suscitant pas d'observations particulières, le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 3 est définitivement adopté par la commission. Il en résulte que le Règlement de la Chambre des Députés devra être modifié parallèlement à l'entrée en vigueur de la loi en projet.

En réponse à un questionnement afférent, il est souligné qu'au sens de l'article 2, point (o) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le « sous-traitant » est « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui traite des données pour le compte du responsable du traitement ».

Article 4

Cet article a trait au stockage des banques de données historiques.

Les données sont réparties en trois catégories, à savoir (1) les données non classifiées au sens de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, revêtues d'un intérêt historique national, qui sont versées aux Archives nationales à titre définitif, (2) les données encore revêtues d'une utilité administrative pour le SRE et celles, classifiées, provenant de services analogues étrangers, qui sont (re-) versées aux archives actives du service et (3) les données qui ne sont plus nécessaires aux activités du SRE, mais qui ne sont pas revêtues d'un caractère historique et qui seront détruites par le service.

Le Conseil d'Etat rappelle à nouveau que, par rapport au dépôt du projet de loi n° 6913 sur l'archivage, se pose la question de l'agencement entre l'article 4 et les dispositions spécifiques aux archives du SRE dans ce dernier projet, alors qu'il est évident que même les fichiers historiques, en leur qualité de données personnelles au sens de la loi modifiée précitée du 2 août 2002, tombent sous le champ d'application de ce projet, quitte à ce que tout élément d'identification personnel ait été retiré en raison de la mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 2, de la loi modifiée précitée du 2 août 2002.

Cette question se pose notamment, mais pas exclusivement, pour ce qui est de la décision de versement aux Archives nationales (le versement est obligatoire au vœu du projet de loi n° 6913), de celle relative à la sélection des archives (qui doit se faire de concert entre le producteur d'archives et les Archives nationales) et de celle relative à la destruction des données dénuées de valeur historique (qui doit notamment respecter des tableaux de tri spécifiques).

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre une destruction des données en question et réitère à ce sujet ses remarques formulées au cours de la réunion de ce matin. Pour le détail, il est renvoyé au procès-verbal n°27.

De l'avis de la représentante du groupe politique déi gréng, le fait de ne plus pouvoir consulter des références (notes de bas de page) figurant dans le rapport final des experts pose problème.

A cet égard, une représentante du groupe politique DP souligne que la destruction définitive de certaines données devrait impliquer l'interdiction de recourir à des notes de bas de page. A défaut, la destruction des données référencées ne devrait pas être possible.

Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer que le droit commun devra trouver application sitôt après la fin de la mission des experts. Un représentant du même groupe politique souligne que le traitement inégal de données personnelles presque égales à celles visées par le projet de loi 6675 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat viole le principe de l'égalité de traitement (le représentant de la sensibilité politique déi Lénk argue qu'une inégalité existe déjà dans le fait que les données à caractère personnel déclarées d'intérêt national ne seront pas détruites tandis que celles qui ne seront pas déclarées d'intérêt national seront définitivement détruites).

Le représentant du Gouvernement rend les membres de la commission attentifs au fait que le rapport final, au vu de son caractère public, ne pourra pas contenir les données appartenant à des services de renseignement étrangers ou à des organisations internationales ou supranationales, ni des données d'origine nationale qui sont classifiées conformément à la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité et qui ne peuvent pas être déclassifiées au sens de l'article 5 de la loi SRE (paragraphe 14). Conformément au paragraphe 16, le rapport ne pourra pas non plus contenir des données à caractère personnel au sens de la loi modifiée précitée du 2 août 2002.

M. le Président souligne que la destruction des données dont la finalité pour laquelle elles ont été collectées n'existe plus s'inscrit dans la volonté du législateur de protéger les personnes contre la divulgation de leurs données personnelles à des tiers non autorisés.

Suite à cet échange de vues, la commission décide d'adopter le texte dans la teneur gouvernementale.

Article 5

Cet article règle l'accès aux données historiques déposées aux Archives nationales, et cela (1) pour les personnes concernées par les données ainsi que pour leurs ayant-droits, (2) pour les membres du SRE dans le cadre de l'exercice de leur mission et, finalement, (3) pour les experts chargés de la mission d'inventoriage et d'étude.

Le Conseil d'Etat note que pour ce qui est des personnes ayant fait l'objet d'une surveillance et de leurs ayant-droits, les auteurs du projet de loi ont choisi, pour l'essentiel, de maintenir le système provisoirement mis en place après la découverte des fichiers, à savoir le recours à une demande à adresser à l'autorité de contrôle prévue à l'article 17, paragraphe 2, alinéa 5, de la loi modifiée précitée du 2 août 2002.

Il constate que la solution d'instaurer un droit d'accès pour les personnes concernées au travers de la mise en place d'un interlocuteur spécifique pour les fichiers historiques s'inspirant par exemple de celui instauré en Allemagne pour les fichiers de la STASI de l'ancienne République démocratique allemande (« Gauck-Behörde »), ou en Suisse (« Sonderbeauftragter für Staatsschutzakten »), n'a dès lors pas été retenue par les auteurs du projet luxembourgeois.

Le Conseil d'Etat relève encore que le choix opéré par les auteurs du projet de se référer, pour ce qui est des droits d'accès des personnes concernées, aux dispositions formulées dans la loi modifiée précitée du 2 août 2002, au lieu de régler ces droits selon la législation, actuelle et future, sur les Archives nationales, démontre à nouveau avec toute la clarté requise que la loi en projet est bien relative à un traitement de données personnelles historiques et non pas à des dossiers historiques.

Il souligne par ailleurs que les dispositions proposées vont au-delà de la loi modifiée précitée du 2 août 2002 en ce que la mission de l'autorité de contrôle visée à l'article 17 de cette loi dépasse celle y inscrite, étant donné que cette autorité pourra autoriser une communication – certes éventuellement limitée conformément aux dispositions du projet – du dossier au demandeur, et ne devra pas se borner, ainsi que cela est le cas dans la loi modifiée précitée du 2 août 2002, à simplement « informer la personne concernée que le traitement en question ne contient aucune donnée contraire aux conventions, à la loi et à ses règlements d'exécution », sans pouvoir accorder un droit d'accès direct.

Il fait aussi observer que les dispositions de l'article 5 dépassent encore le cadre de la loi modifiée précitée du 2 août 2002 en ce qu'elles règlent les droits d'accès et de communication en cas de décès de la personne concernée, hypothèse qui ne figure pas en tant que telle à la loi modifiée précitée du 2 août 2002, bien qu'il eût préféré une définition plus précise de la notion de « personne qui au moment du décès a vécu avec » la personne concernée.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer à l'endroit du paragraphe 4 les termes « à ses enfants » par « à ses descendants en ligne directe », étant donné qu'il estime que ce droit d'accès doit rester acquis également au-delà de la première génération de descendants, toute personne ayant le droit de connaître sa propre histoire familiale.

La commission fait sienne cette proposition.

Pour ce qui est des accès des membres du SRE aux données archivées dans le cadre non pas du travail des experts, mais dans l'exercice de leur mission première, le Conseil d'Etat estime que ce régime spécifique n'a pas de raison d'être. S'il peut admettre qu'au moment de la saisie des données par la commission d'enquête et la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le tri entre données encore actives et données classées n'a pas pu être fait pour des raisons évidentes, cela devrait pourtant être le cas après le tri par la commission d'experts, qui, si elle l'estime nécessaire, pourra se faire assister dans cette tâche par le SRE.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que si les auteurs du projet ne devaient pas le suivre et maintenir un droit d'accès au profit du SRE, alors il y a lieu de prendre en compte les considérations suivantes.

Il note qu'il découle du commentaire des articles, sans que cette précision se retrouve dans le projet de loi, que l'accès des agents du SRE ne serait prévu que « pendant les travaux des experts » seulement, ce qui semble exclure tout accès par le SRE après cette période transitoire. Or, comme l'article 5 est muet sur ce point, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de le compléter en insérant une référence expresse à la période de temps, à l'instar du droit concédé aux personnes concernées.

En outre, si le projet de loi soumet bien tout accès d'agents du SRE à une obligation de documentation par le biais d'un registre des consultations à tenir auprès des Archives nationales, la loi devrait, de l'avis du Conseil d'Etat, spécifier les indications à porter sur ce registre et qui devraient notamment inclure la finalité de l'accès avec toute la précision

requis pour pouvoir juger de sa légalité et de sa légitimité. Le Conseil d'Etat suggère que les auteurs du projet s'inspirent à cette fin de l'article 48-24 du Code d'instruction criminelle.

Enfin, en limitant les droits d'accès à la période de temps précisée ci-dessus, il est à se demander si les auteurs du projet entendent dire qu'après cette période, l'ensemble des données conservées se verra appliquer les dispositions de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point d), de la loi modifiée précitée du 2 août 2002, et que ces données seront par conséquent apurées de tout élément permettant l'identification des personnes concernées, alors que leur durée de conservation légitime sera alors définitivement révolue et que le maintien des données concernées ne pourra plus se faire qu'en application du paragraphe 2 du même article ? Si tel est le cas, qui sera chargé de cette anonymisation, alors que les fichiers ne sont déjà plus à l'heure actuelle entre les mains de leur auteur ?

Le Conseil d'Etat rappelle encore que le projet de loi sur l'archivage, respectivement ses règlements d'application, mettent en place un régime de droit commun réglant l'accès des producteurs d'archives aux documents qu'ils ont déposés, régime qui devrait également s'appliquer aux données visées par le projet de loi.

En dernier lieu, le Conseil d'Etat note que l'article 5 règle les droits d'accès des experts chargés de l'inventaire, du tri et de l'étude des fiches données.

Il s'interroge cependant sur la conformité d'un tel accès par des tiers avec les engagements internationaux pris par le Luxembourg en matière d'accès aux informations classifiées, et il rappelle que la question de l'accès aux pièces de provenance étrangère a été, aux yeux de ses auteurs, un enjeu majeur dans le cadre du projet de loi n° 6675 portant organisation du SRE (...), de telle sorte qu'il met en doute la cohérence entre les positions restrictives prises dans ce dernier projet et celles d'une ouverture totale prônée dans le cadre du projet sous examen, qui préconise pour les experts un accès illimité et sans même qu'ils soient porteurs d'une quelconque habilitation de sécurité y compris aux pièces d'origine étrangère.

Sous réserve de ce point particulier, le Conseil d'Etat peut cependant admettre qu'en droit interne, une loi spéciale vienne créer un régime particulier afin de régler une situation spécifique, de telle sorte qu'il ne voit pas d'objection à voir accorder aux experts un accès hors habilitation aux pièces d'origine nationale.

Sous réserve de ses observations concernant l'article 5 ci-avant, le Conseil d'Etat propose de commencer le paragraphe 1^{er} par « en vertu » au lieu de « au sens ».

Il y a également lieu de remplacer la référence à l'article 17, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée précitée du 2 août 2002 qui est prévue au paragraphe 2 par un renvoi à l'article 17, paragraphe 2, alinéa 5, de cette loi.

La commission fait siennes ces recommandations.

En outre, elle décide de supprimer le paragraphe 3, faute de portée pratique.

Quant au paragraphe 5, elle suit le Conseil d'Etat en sa proposition et le complète par la disposition suivante : « pendant l'exercice de la mission des experts », à l'instar du droit d'accès concédé aux personnes concernées. Par ailleurs, au vu des remarques formulées par le Conseil d'Etat à l'égard de ce paragraphe, elle décide de le reformuler en s'inspirant du projet de loi 6913 sur l'archivage, d'une part, et de l'article 48-24 du Code d'instruction criminelle pour ce qui est des indications à porter sur le registre tenu par les Archives nationales, d'autre part.

Article 6

Cet article qui a trait à l'entrée en vigueur de la loi ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

*

Quant à la demande de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données, le représentant du Gouvernement propose de la saisir des amendements parlementaires adoptés par la commission parallèlement à la saisine du Conseil d'Etat. La commission se rallie à cette proposition. Elle estime toutefois indiqué d'en informer le Conseil d'Etat.

*

La commission décide, à la demande du représentant de la sensibilité déi Lénk, que le procès-verbal portant sur l'entrevue ayant eu lieu entre la commission de contrôle parlementaire et le Directeur de la « Gauck-Behörde », M. Roland Jahn, ainsi que la documentation alors distribuée, seront transmis aux membres de la commission.

*

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

Examen de la prise de position complémentaire du Gouvernement du 24 juillet 2015

M. le Président informe les membres de la commission que le Conseil d'Etat souhaite connaître la position de la commission sur la prise de position complémentaire du Gouvernement sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030¹⁶) avant d'émettre son avis complémentaire sur les amendements parlementaires apportés à ladite proposition de révision (doc. parl. 6030¹⁴ et 6030¹⁵). Voilà pourquoi il a décidé de l'inscrire à l'ordre du jour de la réunion de cet après-midi.

1) Fidéicommis

M. le Président rappelle que la commission s'est prononcée en faveur de la suppression dans la nouvelle Constitution de toute référence au Pacte de famille. Il recommande de ne pas revenir sur cette position, de sorte qu'il se pose alors la question de la manière selon laquelle la thématique du « fidéicommis » sera réglée à l'avenir.

- *Prise de position du Gouvernement*

Le Gouvernement se doit de constater que le fidéicommis, suite aux amendements parlementaires, n'est toujours pas ancré dans la Constitution. Etant donné que cette thématique dépasse l'intérêt privé et revêt un intérêt public certain, le Gouvernement est d'avis qu'un tel ancrage est indispensable pour donner à ces dispositions valeur constitutionnelle. La finalité bien comprise étant d'éviter que l'application du droit commun des successions ne puisse aboutir à un éclatement du patrimoine de la Famille grand-ducale préjudiciable à l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat. L'alternative que le Gouvernement

ne conçoit pas aurait notamment pour conséquence que l'Etat soit mis à contribution pour doter le Chef de l'Etat des moyens indispensables pour lui permettre d'assurer ses hautes fonctions avec la dignité et le prestige nécessaire.

Le Gouvernement propose partant d'insérer à la suite de l'article 51 de la proposition de révision sous revue, article qui traite de la réservation du Palais grand-ducal et du Château de Berg, un article 52 qui pourrait prendre la teneur suivante :

« **Art. 52.** Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par les règles du droit commun. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidéicommissaire qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat. »

- *Prise de position de la commission*

La commission considère que, si en matière de droit successoral un privilège exorbitant du droit commun devait être accordé au Chef de l'Etat pour des raisons d'intérêt public, alors son ancrage dans la nouvelle Constitution serait indispensable. Elle a partant un préjugé favorable pour le texte proposé par le Gouvernement, bien que sa formulation exacte soit encore à revoir en s'inspirant des solutions éventuellement retenues par les autres monarchies constitutionnelles en Europe.

2) Présomption d'abdication du Chef de l'Etat

M. le Président rappelle qu'à l'heure actuelle la Constitution vise seulement l'hypothèse où le Chef de l'Etat se trouve temporairement dans l'impossibilité d'exercer ses attributions constitutionnelles. Elle ne souffle mot sur la manière de régler la situation de refus ou d'incapacité permanente d'exercer ses attributions constitutionnelles. Voilà pourquoi la commission a proposé un nouvel article 52 relatif à la présomption d'abdication du Chef de l'Etat.

Le Gouvernement propose de déplacer cette disposition afin de la rapprocher de celle régissant le cas d'incapacité temporaire du Chef de l'Etat et de l'insérer à la suite de l'article 56 de la proposition de révision telle qu'amendée.

Le Gouvernement suggère encore de libeller le texte en question comme suit :

« **Art. 57.** Si le Chef de l'Etat omet de remplir ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué. »

- *Prise de position de la commission*

La commission considère qu'il y a lieu de viser aussi bien l'hypothèse où le Chef de l'Etat refuse d'exercer ses attributions constitutionnelles que celle où il se trouve dans l'incapacité permanente de les exercer. A son avis, le texte proposé par le Gouvernement fait abstraction du deuxième cas de figure en ce qu'il emploie le terme « omet ». Celui-ci

implique en effet une action s'avérant toutefois impossible lorsque le Chef de l'Etat n'est plus en mesure d'exercer ses attributions constitutionnelles.

La commission décide partant de maintenir son texte et d'apporter dans le commentaire des articles davantage de précision sur les cas de figure visés par cette disposition.

Quant au changement de l'emplacement de cet article proposé par le Gouvernement, il ne pose *a priori* pas problème.

La commission continuera l'examen de la prise de position complémentaire du Gouvernement au cours de la prochaine réunion fixée au lundi, le 25 avril 2016 à 13.30 heures. A l'ordre du jour de cette réunion figureront également la présentation et l'adoption des amendements parlementaires apportés au projet de loi 6850 ainsi que la continuation de l'examen et de la discussion des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet « www.aevirshléi.lu » sur base des tableaux synoptiques transmis le 25 mars 2016.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry