



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 8 juillet 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 24 juin et du 1er juillet 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 de l'examen du projet de loi et de la proposition de loi et examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

*

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, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

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

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 24 juin et du 1er juillet 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

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat fait les observations préliminaires suivantes :

1) Il prend acte du souci du Gouvernement de documenter en détail, dans le cadre de l' « Observation préliminaire » précédant les amendements, sa prise de position au sujet des recommandations contenues dans le rapport de la Commission d'enquête de la Chambre des Députés sur le suivi desquelles le Conseil d'Etat s'était interrogé dans son avis précité du 19 décembre 2014.

Il souligne que cette analyse a l'avantage de documenter de façon plus claire que ne le faisait la documentation jointe au projet de loi n°6675 le suivi réservé ou à réserver aux recommandations de la commission parlementaire. Ainsi, il est prévu de prendre pour non moins de dix des points inventoriés dans l'« Observation préliminaire » des initiatives

législatives, tandis que la question du sort des archives constituées par le Service de renseignement de l'Etat (SRE) reste à être tranchée.

2) Le Conseil d'Etat note que sur un certain nombre de ses observations du 19 décembre 2014, qui pour partie concernent des aspects qu'il juge essentiels pour l'encadrement légal futur du SRE, le Gouvernement ne l'a suivi que partiellement.

C'est notamment le cas pour l'article 3 relatif aux missions du SRE au sujet duquel il avait, dans son avis du 19 décembre 2014, retenu les critiques suivantes :

- l'absence d'indication sur les engagements internationaux du Luxembourg en relation avec la coopération interétatique dans la matière du Renseignement ;
- le caractère trop imprécis et le choix de formules trop vagues pour cerner les compétences du SRE ;
- des références jugées excessives, dans le cadre des missions du SRE, à la pérennité de l'ordre démocratique et institutionnel du pays.

Au regard de ses observations concernant plus particulièrement les dispositions reprises au paragraphe 3 de l'article 9 du texte coordonné joint aux amendements, la Haute Corporation aurait en outre souhaité que les informations que la Police grand-ducale et les autres administrations de l'Etat sont susceptibles de communiquer au SRE, fassent l'objet d'un accord du Comité ministériel. Elle réitère dès lors sa demande de voir ledit paragraphe 3 être complété en conséquence. Si elle estime devoir insister une nouvelle fois sur ces points, c'est qu'elle considère la matière du renseignement pour compte de l'Etat comme politiquement très sensible, et qu'elle est d'avis que la réponse aux illégalités et dysfonctionnements constatés dans un passé récent consiste dans la définition d'un cadre légal suffisamment précis pour empêcher que les écarts révélés ne se reproduisent plus.

3) Le Conseil d'Etat se permet d'attirer encore l'attention des auteurs des amendements gouvernementaux au renvoi à l'article 4 de la loi du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat qui est prévu à l'article 22 de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité et qui permet l'accès de l'Autorité nationale de Sécurité aux banques de données auxquelles a accès le Service de renseignement de l'Etat. Si cet accès doit être maintenu sous le régime légal en projet, il faudra modifier l'article en question en réinsérant l'article 35 du projet gouvernemental initial *in fine* de la section 1 du Chapitre 8 du texte coordonné joint aux amendements sous examen, tout en adaptant le libellé par l'indication correcte de l'article 10, paragraphe 2, de la loi en projet, auquel il y a lieu de renvoyer, et tout en citant correctement l'intitulé de la loi en projet, qui se trouve être modifié sous l'effet de ces amendements. Le Conseil d'Etat propose encore de ne pas viser dans le texte à réinsérer les banques de données, terme impropre, mais de parler de « traitement des données ».

Quant aux observations d'ordre légistique soulevées par le Conseil d'Etat, il y a lieu de noter ce qui suit (les propositions d'ordre rédactionnel font l'objet d'une analyse détaillée lors de l'examen des articles) :

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat constate que la plupart des articles se trouvent munis d'un intitulé particulier. Or, pour certains des articles repris à la fin du dispositif, cet intitulé fait défaut. Une présentation cohérente exige soit d'abandonner les intitulés particuliers des articles qui en sont dotés, soit d'ajouter un tel intitulé aux articles qui n'en ont pas. La numérotation des paragraphes auxquels il est renvoyé ne comporte pas de parenthèses. Par ailleurs, il faut écrire « paragraphe 1^{er} » ou « alinéa 1^{er} » et non « paragraphe 1er » et « alinéa 1er ».

Un représentant du groupe politique CSV considère que les remarques générales concernant plus particulièrement le Comité ministériel et la responsabilité formulées par le

Conseil d'Etat dans son avis du 19 décembre 2014 sont toujours valables et devront partant être prises en compte dans les travaux de la commission. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se rallie à ces propos. Il est d'avis que les remarques préliminaires faites par le Conseil d'Etat dans son premier avis concernant notamment les missions du SRE sont encore valables et devront être prises en considération au moment de l'examen de l'article 3. De l'avis d'un représentant du groupe politique LSAP, il suffit de se limiter aux critiques que le Conseil d'Etat réitère explicitement dans son avis complémentaire.

Intitulé

Etant donné qu'il ne s'agit pas de créer un nouveau service administratif, mais de changer uniquement la loi organique d'un service existant, le Conseil d'Etat, dans son avis du 19 décembre 2014, propose d'écrire « réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ».

En outre, il souligne que dans la dénomination « Code d'instruction criminelle », le mot « instruction » prend une lettre initiale minuscule, comme retenu correctement dans le document parlementaire n° 6675.

La Haute Corporation fait également observer que le remplacement d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionné dans l'intitulé de l'acte qui génère ce remplacement. Par voie de conséquence, il y a lieu de faire abstraction du point 3) de l'intitulé. Par contre, et pour autant que le Conseil d'Etat sera suivi en la matière, il faudra compléter l'intitulé par la mention de la modification des lois dont question à l'article 14 (17 selon le Conseil d'Etat).

Enfin, elle recommande encore de prévoir parmi les dispositions finales un article à part permettant le recours à l'utilisation d'un intitulé abrégé, afin de ne pas devoir reprendre l'intégralité du libellé à chaque occasion où dans d'autres textes normatifs ou administratifs, il sera fait référence à la loi en projet.

Le Gouvernement décide de se rallier à la proposition du Conseil d'Etat, de sorte que l'intitulé du projet de loi amendé se lira désormais comme suit :

« Projet de loi

1) portant réorganisation 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. »

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat suggère d'écrire tant à l'intitulé qu'à travers l'ensemble du dispositif « Service de renseignement de l'Etat ».

La commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs qu'au regard des considérations développées en relation avec la version amendée de l'article 19, il y a lieu de compléter l'intitulé par la mention de la

modification de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Dans la mesure où le projet de loi amendé ne comporte plus de modifications de la loi précitée du 2 août 2002 ou de celle 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, il échet de supprimer les tirets afférents du point 2) de l'intitulé. Dans ce même ordre d'idées, le maintien du premier tiret ayant trait à la modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est fonction de l'ordre chronologique de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 25 mars 2015 et de celle en projet.

La commission n'a pas pris de décision à ce sujet.

Chapitre 1er – Institution et missions du Service de Renseignement de l'Etat

Art. 1er. – Institution du Service de Renseignement de l'Etat

L'article 1^{er} prévoit la mise en place du Service de renseignement de l'Etat dans les mêmes termes que ceux déjà utilisés par la loi du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat (dénommée ci-après la « Loi de 2004 »).

Cet article rappelle dans son paragraphe 2 que le SRE a pour tâche de fournir une contribution substantielle pour la préservation des intérêts et le maintien de la sécurité nationale du pays en respectant les libertés constitutionnelles des citoyens et des identités et des souverainetés nationales qui ont été confirmées voire formulées de façon plus détaillée dans le traité de Lisbonne. Ces libertés se doivent d'être protégées par les « jura regalia » (pouvoirs régaliens de l'Etat), qui incluent couramment la sécurité intérieure (police et justice), la sécurité extérieure (armée) et la sécurité nationale (SRE).

Quant à l'alinéa 1^{er}, il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les dispositions prévues à l'alinéa 2, la Haute Corporation souligne qu'elles ne font que rappeler des évidences. Il est évident que toute administration étatique travaille dans l'intérêt du pays et doit, dans le cadre des missions qui lui sont confiées, respecter l'ordre institutionnel et la Constitution, dont aussi les dispositions ayant trait aux droits et libertés fondamentaux. Ces évidences vont de soi, sans besoin de le répéter ni en particulier dans la loi organique du Service de renseignement de l'Etat ni en général dans aucune des lois-cadre réglant l'organisation des autres administrations de l'Etat. Dans l'intérêt d'une approche cohérente en la matière, elle demande la suppression de cet alinéa 2, surtout que les obligations qui lient le Service de renseignement devraient se dégager prioritairement, voire exclusivement, des règles déterminant le détail de ses missions et la façon d'exécuter celles-ci.

Par voie d'amendement gouvernemental, l'alinéa 1^{er} est modifié comme suit : « Il est institué un Service de Renseignement de l'Etat, appelé désigné ci-après le « SRE ».

En outre, le Gouvernement se rallie au Conseil d'Etat et supprime l'alinéa 2. Il tient toutefois à rappeler que le propre de la nature de la mission d'un service de renseignement est de protéger les libertés fondamentales à travers l'action non judiciaire préventive qui est de détecter les agissements de ceux qui contestent les valeurs fondamentales ou qui appellent à leur contestation. C'est le cas notamment de l'extrémisme religieux ou idéologique sectaire. C'est un des éléments qui distingue la nature de la mission d'un service de renseignement par rapport à celle des services de police. „Die Verfassungsschutzbehörden

sind Ausdruck der Grundentscheidung des GG für eine wehrhafte Demokratie. Zur gemeinsamen Pflicht von Bund und Ländern, die grundgesetzliche Ordnung (...) zu erhalten gehört auch die Selbstverteidigung des demokratisch verfassten Staates“. Le fait que des personnes individuelles, peu inspirées, abusent de cette mission et cherchent à tirer un profit de cette mission, n'invalide pas la nécessité impérieuse, qui, étant de droit, protège ces libertés contre ceux qui par leurs actes et par leurs paroles contestent ou appellent à contester les valeurs démocratiques fondamentales du Luxembourg.

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat demande, dans la ligne de son observation afférente formulée lors de l'examen de l'intitulé, d'écrire « Service de renseignement de l'Etat ».

La commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat comme déjà évoqué à l'endroit de l'intitulé. Par souci de cohérence avec la remarque du Conseil d'Etat d'écrire « paragraphe 1^{er} » et « alinéa 1^{er} », la commission décide d'écrire « Chapitre 1^{er} » et « Art. 1^{er}. ». Ainsi, il y a lieu de lire : « Chapitre 1^{er} – Institution et missions du Service de renseignement de l'Etat » et « Art. 1^{er}. – Institution du Service de renseignement de l'Etat ».

Art. 2. – Organisation et contrôle hiérarchique

Dans sa version initiale, l'article 2 intitulé « Contrôle et coordination du SRE » place le SRE sous l'autorité du Premier ministre, ministre d'Etat, tel que prévu par la Loi de 2004.

Les nouveaux paragraphes 2 et 3 ont été rédigés en tenant compte des recommandations de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat qui estime qu' « eu égard aux missions légales dévolues au SREL, un organe spécifique aurait dû être mis en place au niveau de l'administration gouvernementale en vue de définir les besoins des interlocuteurs ministériels responsables en liaison étroite avec le SREL. Une telle coordination aurait certainement permis aux responsables du SREL de mieux appréhender les attentes des décideurs politiques et de mieux ajuster en conséquence leurs opérations ».

En vue de répondre à cette constatation, l'article 2 institue le principe et la procédure d'un double contrôle en amont du SRE, auquel vient encore s'ajouter un contrôle interne.

En premier lieu, le paragraphe 2 prévoit l'instauration d'un Comité ministériel chargé de la coordination générale du SRE au niveau politique. Le Comité ministériel est composé, outre le Premier ministre, ministre d'Etat, sous l'autorité duquel est placé le SRE, des ministres dont le département, représentant des pouvoirs régaliens, est principalement lié à la recherche ou l'utilisation du renseignement, c'est-à-dire du ministre ayant la Justice dans ses attributions ainsi que le ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions.

Le Directeur du SRE peut également assister aux réunions du Comité ministériel et il lui fait régulièrement rapport (écrit ou oral) lors des réunions.

Le Comité ministériel est chargé de définir la politique du renseignement en tenant compte, d'une part, des besoins en renseignement et, d'autre part, des moyens disponibles pour fournir du renseignement. Cette assise plus large du contrôle du SRE permettra aux ministres d'être informés des missions et des contraintes particulières du SRE.

En second lieu, est désigné un délégué au Service de renseignement de l'Etat. Ce fonctionnaire, qui est affecté au ministère d'Etat et qui rapporte dès lors au Premier ministre, ministre d'Etat, est chargé de contrôler le fonctionnement interne du SRE en assumant le lien fonctionnel direct entre le Comité ministériel et le SRE.

Afin de pouvoir effectuer ce lien, le délégué au SRE est en charge du secrétariat du Comité ministériel et il participe à toutes les réunions du Comité ministériel.

D'un autre côté, il est tenu au courant des activités opérationnelles du SRE par le fait que la loi lui assigne également sa place aux réunions de direction du SRE. Au-delà, il peut même, de sa propre initiative, assister à d'autres réunions du SRE. Il assure une fonction à la fois de mise en œuvre des décisions du Comité ministériel et de contrôle interne des activités et du fonctionnement du SRE. Il importe de souligner que la loi interdit au SRE d'opposer au délégué au SRE un quelconque secret, de telle sorte que ses possibilités de contrôle, même si elles excluent à l'évidence – et la loi le précise expressément afin d'éviter tout malentendu – toute immixtion dans la gestion quotidienne du SRE, en font néanmoins un contrôleur aux pouvoirs réels, ce qui devrait assurer qu'à l'avenir ne se répèteront plus les dérives du passé telles que décrites au rapport de la commission d'enquête parlementaire.

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat fait observer que l'article 2 constitue un mélange de dispositions concernant l'autorité ministérielle exercée sur le service, l'institution d'un Comité ministériel, appelé à fixer l'orientation des activités du SRE ainsi que la désignation d'un « délégué au SRE ». Il omet pourtant d'évoquer plusieurs des contrôles auxquels le SRE est soumis, tels que les autorisations dont question à l'article 10 ou le contrôle dont question au chapitre 7. L'intitulé s'avère donc incorrect au double titre de ne pas englober l'ensemble des dispositions évoquées dans l'article et de viser le contrôle du SRE en général, alors que les dispositions de l'article n'en traitent qu'une partie.

Le Conseil d'Etat propose de réserver un article à part aux questions de l'autorité hiérarchique, qui exercera en particulier le pouvoir disciplinaire sur le service, et de régler dans un autre article à ajouter nouvellement les questions ayant trait au contrôle gouvernemental spécial qui est prévu au paragraphe 2.

Aussi le Conseil d'Etat demande-t-il, sous peine d'opposition formelle, que l'autorité hiérarchique sur le SRE ne revienne pas à un membre déterminé, en l'occurrence le Premier ministre, mais soit attribuée au « membre du Gouvernement ayant le Renseignement de l'Etat dans ses attributions ». Dans la logique d'une définition fonctionnelle des attributions concernées, il se recommanderait d'aligner en conséquence l'arrêté grand-ducal du 24 juillet 2014 portant constitution des Ministères.

L'article 2 aurait dès lors la teneur suivante :

« Art. 2. Organisation hiérarchique

(1) Le SRE est placé sous l'autorité hiérarchique du membre du Gouvernement qui a dans ses attributions le Renseignement de l'Etat.

(2) Le directeur est responsable de la gestion de l'administration. Il est le chef hiérarchique.

Il est assisté d'un directeur adjoint auquel il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplace en cas d'absence.

(3) Le SRE comprend la direction ainsi que différentes divisions dont les attributions sont déterminées par le directeur, sous réserve de l'approbation du membre du Gouvernement visé au paragraphe 1^{er}.

Le directeur arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement du SRE. »

Par voie d'amendements gouvernementaux, l'intitulé est modifié comme suit :

« Art. 2. – Organisation et contrôle hiérarchique ».

Le Gouvernement a suivi le Conseil d'Etat en sa proposition de modifier l'intitulé de l'article 2. En effet, l'intitulé de l'article 2 lorsqu'il se réfère au contrôle et à la coordination du SRE semble inapproprié en vue de la modification de fond de ladite disposition.

Concernant plus particulièrement la substance du texte, le Gouvernement plaide en faveur d'un article unique regroupant l'ensemble de l'organisation et du contrôle hiérarchique pour garantir une meilleure lisibilité du texte. Dès lors, la disposition nouvelle réunira l'autorité hiérarchique du membre du Gouvernement ayant le Renseignement de l'Etat dans ses attributions, suivi du contrôle par le Comité et le Délégué au SRE et enfin, le directeur en tant que chef hiérarchique ordinaire du SRE.

Le Gouvernement propose dès lors de substituer à l'intitulé actuel de l'article 2 celui d' « *Organisation et contrôle hiérarchique* », qui reflète mieux le contenu du texte proposé.

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat souligne que ni l'intitulé de l'article ni le paragraphe 1^{er} ne donnent lieu à observation, sauf à compléter le texte par les termes « désigné ci-après « le ministre » » à insérer *in fine* du paragraphe 1^{er}.

M. le Rapporteur propose à la commission de suivre le Conseil d'Etat en sa proposition. Elle y reviendra au cours de la prochaine réunion.

Quant au paragraphe 2, qui traite des compétences du Comité ministériel du renseignement, dont la composition et le fonctionnement seront déterminés, conformément à la proposition afférente du Conseil d'Etat, par voie d'un arrêté grand-ducal à prendre sur la base de l'article 76 de la Constitution, le Conseil d'Etat signale que la forme normative pour déterminer la compétence et les modalités de fonctionnement dudit Comité ne doit pas être rappelée dans la loi en projet.

Pour ce qui est de la mission du Comité ministériel, il se demande si celle-ci ne serait pas plutôt une mission de surveillance qu'une mission de contrôle ?

Dans l'intérêt d'une structure distinguant plus clairement entre les dispositions organiques et les missions de ce Comité, la rédaction de ce paragraphe se présenterait avantageusement comme suit :

« (2) Le SRE accomplit ses missions conformément aux directives d'un Comité ministériel du renseignement, désigné ci-après « le Comité ».

Le Comité établit la politique générale du renseignement et détermine les orientations des activités du SRE. Il définit en outre la politique en matière de protection des informations sensibles.

Le Comité surveille les activités du SRE. »

Dans la mesure où l'autorité hiérarchique du SRE n'est pas assumée par le Premier ministre, mais par le membre du Gouvernement ayant le Renseignement dans ses attributions, il n'est pas de mise de choisir ce fonctionnaire au sein de l'effectif du ministère d'Etat. Le Conseil d'Etat préférerait laisser à ces fins une plus grande marge de sélection au Gouvernement pour désigner une personne bénéficiant de sa confiance parmi le personnel de la carrière supérieure des services administratifs rattachés au Gouvernement, communément appelés « Administration gouvernementale ».

Enfin, le Conseil d'Etat préférerait voir accorder audit fonctionnaire une fonction de surveillance du SRE plutôt qu'une mission de contrôle.

Dans ces conditions, il propose de concevoir comme suit le paragraphe 3 de l'article 2 :

« (3) Sur proposition du ministre le Conseil de Gouvernement désigne parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure des administrations de l'Etat un fonctionnaire qui justifie de l'expérience adéquate pour l'exercice de la fonction comme délégué au SRE.

Le délégué au SRE qui doit être détenteur d'une habilitation de sécurité du niveau « TRES SECRET », a pour mission de surveiller le fonctionnement du SRE.

Il assume la fonction de secrétaire auprès du Comité.

Il assiste aux réunions de direction du SRE et il peut prendre part à toute autre réunion de service au sein du SRE. Il est régulièrement tenu au courant des activités du SRE par le directeur. Aucun secret ne peut lui être opposé.

Il dispose d'une compétence propre d'investigation et de contrôle au sein du SRE, sans pour autant pouvoir s'immiscer dans l'exécution courante des missions dudit service prévues à l'article 3 qui reste de la seule responsabilité du directeur du SRE. »

Au paragraphe 4, alinéa 3, le Conseil d'Etat fait remarquer qu'il convient de remplacer les termes « membre du Gouvernement ayant le Renseignement dans ses attributions » par « ministre ».

Echange de vues

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

- Tout en comprenant l'ouverture instaurée par le paragraphe 1 amendé, un représentant du groupe politique CSV est d'avis que le SRE devrait être placé sous l'autorité hiérarchique du Premier ministre, ministre d'Etat.
- Quant à la remarque du Conseil d'Etat que la mission du Comité consiste plutôt en une mission de surveillance qu'une mission de contrôle, M. le Président soulève la question de savoir en quoi consiste la différence, d'un point de vue juridique, entre la « surveillance » et le « contrôle » ? Si la commission devait suivre le Conseil d'Etat en sa proposition, alors il faudrait que la différence entre ces deux notions soit précisée dans le commentaire de l'article.

A ses yeux, il faut que l'agencement des missions et responsabilités du membre du Gouvernement ayant le Renseignement de l'Etat dans ses attributions, du Comité, du délégué au SRE et de la commission de contrôle parlementaire, tel que vu par la commission, soit clairement décrit dans le rapport. Il convient également d'y préciser que cet article ne constitue pas une entorse au principe général de la responsabilité ministérielle. Le SRE, tout comme les autres administrations étatiques, est placé sous l'autorité directe d'un membre du Gouvernement.

Suite à cette intervention, le représentant du Gouvernement explique la genèse du Comité. En fait, l'autorité hiérarchique revient au Premier ministre, ministre d'Etat, mais comme celui-ci ne peut pas discuter des questions concernant le SRE au sein du Conseil de Gouvernement, il a été décidé, dans un souci de parallélisme, d'instaurer un Conseil de Gouvernement restreint. Le Comité qui fonctionne, non pas selon le principe des quatre yeux, mais des six yeux, en ce qu'il est composé du Premier ministre, ministre d'Etat, du ministre de la Justice et du ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions, n'exonère le Premier ministre, ministre

d'Etat, aucunement de sa responsabilité politique et administrative. Si jamais le texte est rédigé de façon ambiguë, alors une clarification dans l'optique précitée s'impose. Quant au délégué au SRE, l'idée consistait à mettre aux côtés du directeur du SRE une personne externe au SRE assumant un lien fonctionnel entre le Comité et le directeur du SRE.

- Un représentant du groupe politique LSAP donne à considérer que le dispositif de contrôle mis en place par le projet de loi engendre le risque d'une imbrication des missions des différents acteurs. Il faudra partant que leurs missions respectives soient clairement définies.
- En réponse à la question de savoir si le fait que le délégué au SRE est rattaché au Premier ministre, ministre d'Etat, ne compromet pas le caractère secret du SRE, il est répondu par la négative.
- Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer qu'il ressort de la lecture de l'article sous examen que le Comité a d'autres missions que la seule surveillance des activités du SRE. En effet, au paragraphe 2, il est prévu que le Comité établit la politique générale du renseignement et détermine les orientations des activités du SRE. Par ailleurs, il définit la politique en matière de protection des informations sensibles.

En réponse, le représentant du Gouvernement explique que le Comité établit la politique générale du renseignement et détermine les orientations des activités du SRE sur proposition du Premier ministre, ministre d'Etat.

Eu égard à cette remarque, M. le Rapporteur propose de compléter le paragraphe 2 de la manière suivante : « Le Comité établit la politique générale (...), sur proposition du membre du Gouvernement ayant le Service de Renseignement dans ses attributions (le « ministre » si la commission suit le Conseil d'Etat). »

- Il est souligné que le Comité en tant que tel ne pose pas problème, mais la structure décisionnelle prévue par l'article sous examen. Il ne ressort pas clairement du texte si le Comité constitue un organe consultatif ou si on est en présence d'une délégation de pouvoirs. Il se pose la question de savoir à qui incombe finalement la décision et qui en assumera la responsabilité. Un représentant du groupe politique CSV est d'avis que la décision devrait être prise par celui qui endosse la responsabilité, à savoir le membre du Gouvernement ayant le Service de Renseignement dans ses attributions (il pourra demander les deux autres membres du Comité pour avis, mais la décision finale lui incombera). En réponse, le représentant du Gouvernement explique que la décision finale est prise par le Premier ministre, ministre d'Etat, et que les deux autres membres du Comité y apposent leur signature. Il est souligné qu'en cas d'urgence, le Premier ministre, ministre d'Etat, agit de sa propre autorité.

Par souci de sécurité juridique, M. le Président demande à ce que l'arrêté grand-ducal auquel il est fait référence au paragraphe 2 soit transmis à la commission avant le vote du projet de loi. Il souligne que, d'après ses informations, les décisions du Conseil de discipline sont toujours prises à l'unanimité, étant donné que dans une deuxième phase, la minorité se rallie à l'opinion majoritaire. A ses yeux, il devrait en être de même pour le Comité.

Concernant la surveillance, elle devra se limiter au respect par le SRE de la politique générale du renseignement et des orientations de ses activités déterminées par le Comité.

- En réponse à la question de savoir si le délégué au SRE fait rapport au Comité, le représentant du Gouvernement répond qu'il fait régulièrement rapport au membre du Gouvernement ayant le Renseignement dans ses attributions et qu'il assure par ailleurs le secrétariat du Comité. Vu ce lien avec le Comité, on peut donc concevoir que ce dernier en soit également informé.

M. le Président est d'avis que si l'obligation de faire rapport au membre du Gouvernement ayant le Renseignement dans ses attributions n'est pas prévue dans le corps même de la loi, il faudra pour le moins l'inscrire dans le commentaire de l'article.

En guise de conclusion à cet échange de vues, M. le Rapporteur retient que :

- Au paragraphe 2 du projet de loi amendé, le texte du Conseil d'Etat est repris par la commission. Dans le commentaire de l'article, il sera précisé que l'institution d'un Comité ne constitue pas une entorse au principe général de la responsabilité ministérielle. Le SRE, tout comme les autres administrations étatiques, est placé sous l'autorité directe d'un membre du Gouvernement. Le Comité, qui fonctionne, non pas selon le principe des quatre yeux, mais des six yeux, en ce qu'il est composé du Premier ministre, ministre d'Etat, du ministre de la Justice et du ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions, n'exonère le Premier ministre, ministre d'Etat, aucunement de sa responsabilité politique et administrative. En outre, il y sera expliqué que la surveillance constitue un contrôle permanent et dans l'action, tandis que le contrôle est exercé *a posteriori*.
- Au paragraphe 2, alinéa 2, proposé par le Conseil d'Etat, il sera précisé que le Comité établit la politique générale du renseignement et détermine les orientations des activités du SRE, sur proposition du membre du Gouvernement ayant le Service de Renseignement dans ses attributions (le « ministre » si la commission suit le Conseil d'Etat).
- Au paragraphe 3, la commission reprend le texte proposé par le Conseil d'Etat, tout en y précisant que le délégué au SRE fait régulièrement rapport au membre du Gouvernement ayant le Service de Renseignement dans ses attributions (le « ministre » si la commission suit le Conseil d'Etat).
- Au paragraphe 4, alinéa 3, du projet de loi amendé, les termes « membre du Gouvernement ayant le Renseignement dans ses attributions » sont maintenus, sous réserve d'une décision de la commission.

Des propositions de texte tenant compte de ces observations seront élaborées pour la prochaine réunion.

Art. 3. – Missions du SRE

L'article 3 définit les missions du SRE sur base de celles prévues à l'article 2 de la Loi de 2004.

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat note que contrairement à la situation présente dans nos pays voisins, le renseignement et la prévention de menaces pour les intérêts supérieurs du pays sont concentrés entre les mains d'une seule entité administrative, peu importe que la menace vise l'intégrité de son territoire, sa sécurité extérieure et les plans de défense militaire, son potentiel scientifique et économique ou sa

sûreté intérieure. Or, toute concentration de pouvoirs entre les mains d'un seul individu ou organe collégial porte en elle le germe d'abus. Aussi est-il de l'essence même des règles de gouvernance modernes de subdiviser les compétences et de doter les organes chargés de ces compétences de prérogatives de contrôle croisé. L'exiguïté du pays et le souci de ne pas gonfler excessivement l'appareil administratif s'opposent cependant à une répartition des tâches du renseignement sur plusieurs services différents.

Dans ces conditions, les questions d'une délimitation stricte des compétences du service unique et d'une organisation efficace des structures de contrôle de ce service s'imposent avec d'autant plus d'acuité.

La première interrogation que soulève l'article sous examen est dès lors de savoir de quel renseignement notre pays doit disposer, tant pour couvrir les besoins de sa sécurité et, le cas échéant, de ses intérêts économiques, que pour honorer ses engagements internationaux. En deuxième lieu, il faut se demander si le champ d'intervention du SRE tel qu'il se dégage de l'article sous examen sied aux besoins, qui auront été identifiés, ou si éventuellement les tâches qu'il est projeté de confier au SRE ne sont pas déjà à l'heure actuelle assumées par d'autres instances, voire pourraient avantageusement être confiées à d'autres instances.

A cet égard, toute activité de renseignement, qui est demandée aux autorités luxembourgeoises en vertu d'engagements internationaux, et qui a à ce titre été dévolue au SRE, ne donne *a priori* pas lieu à observation. Le Conseil d'Etat se permet cependant de rappeler à ce sujet son observation déjà formulée dans le cadre des considérations générales et visant l'indication précise des textes internationaux qui documentent l'engagement du Grand-Duché de Luxembourg de coopérer à l'échange d'informations avec d'autres Etats dans le domaine du renseignement.

En outre, il souligne que les autres éléments inventoriés au paragraphe 1^{er} et spécifiés au paragraphe 2 de l'article 3 demandent par contre une analyse plus circonstanciée.

En comparant le libellé des missions évoquées au paragraphe 1^{er} aux compétences retenues dans les législations de nos pays voisins, il appert que les textes consultés ont, tout comme l'article 3, recours à une description vague des missions que l'effort de définition ajouté par exemple à l'article 11 de la loi organique belge des services de renseignement et de sécurité du 30 mai 1998 n'arrive pas à corriger.

Par contre, et nonobstant son article 1^{er} qui en cerne l'objet, la loi fédérale suisse du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure a l'avantage par rapport aux textes allemand et belge susmentionnés de circonscrire à son article 2 avec une plus grande précision le champ d'intervention des services du renseignement. Il échet en outre d'attirer l'attention sur le paragraphe 3 de l'article 5 de la même loi, qui interdit toute activité aux services fédéraux de renseignement qui relève de la compétence d'autres organes institutionnels.

De l'avis du Conseil d'Etat, il convient de reprendre sur le métier les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 3 du projet de loi avec l'objectif de cerner davantage les missions du SRE par analogie aux dispositions afférentes de la loi suisse précitée du 21 mars 1997, mais en renonçant à tout transfert au profit du SRE de compétences légales, actuellement attribuées à d'autres organes étatiques. Le Conseil d'Etat craint en effet qu'un libellé tel que proposé pour l'article 3 ne comporte une marge d'interprétation bien trop grande qui, utilisée dans un esprit différent de la volonté du législateur, risque de mener à des excès et détournements de pouvoirs analogues à ceux mis à jour dans le cadre de l'enquête parlementaire sur les dysfonctionnements du SREL.

Par ailleurs, il note que les références solennelles à la « pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg » ont de quoi surprendre, lorsque la protection de ces valeurs est censée être confiée à un service qui dans le passé a failli, par son manque de scrupules face aux règles de l'ordre juridique national, devenir lui-même une menace pour l'ordre institutionnel et l'Etat de droit. Le Conseil d'Etat demande de faire abstraction des références en question, d'abord, parce que, sans que les lois organiques afférentes le disent, ces références valent pour l'ensemble des institutions et administrations publiques luxembourgeoises, et ensuite, parce que, selon l'interprétation qui y est donnée en pratique, elles risquent de permettre d'attenter aux droits et libertés fondamentaux, dont par exemple la liberté d'expression, dans l'hypothèse d'une critique formulée publiquement à l'encontre de l'existence et du fonctionnement d'une institution prévue par la Constitution, ou la liberté d'exercice des cultes religieux, faute de pouvoir cerner ce qu'il faut entendre par « organisation sectaire nuisible ». S'y ajoute que les missions inventoriées ne permettent pas une démarcation appropriée par rapport aux compétences que la loi a confiées à la Police (par exemple les activités ayant un rapport avec le crime organisé ou mettant en cause la sécurité physique des personnes et des biens). Le Conseil d'Etat estime pouvoir pour le surplus se passer de pousser plus loin l'examen critique du libellé de l'article sous avis, alors que les éléments évoqués ci-avant illustrent les insuffisances du texte.

Il croit en outre utile de relever encore une règle inscrite à l'article 8 (*Paragraf 8*) sous (5) de la loi allemande précitée du 20 décembre 1990 qui veut que dans l'accomplissement de ses missions le « *Bundesamt für Verfassungsschutz* » doit toujours mettre en œuvre celles des mesures envisageables qui s'avèrent entraîner selon toute vraisemblance le moins de désagréments pour les personnes visées, tout en veillant en tout état de cause au principe de la proportionnalité. L'article sous examen aurait avantage à comporter une disposition similaire.

La terminologie particulièrement vague, voire à la limite ambiguë, amène le Conseil d'Etat à proposer de reformuler les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 3 et à reprendre en tout état de cause dans le nouveau texte l'interdiction de toute surveillance politique, en ce compris la collecte et le traitement de toute information y relative, et tout en ajoutant deux dispositions aux termes desquelles il est, d'une part, interdit au SRE d'intervenir dans des domaines relevant de la compétence légale d'autres instances administratives ou judiciaires, et il est, d'autre part, fait application des moyens qui promettent de comporter le moins de désagréments pour les concernés.

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 19 de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, les fonctions d'autorité nationale de sécurité au sens de cette loi sont déjà à l'heure actuelle assumées par le Service de renseignement. Le paragraphe 3 s'avère dès lors redondant par rapport à l'article 19 de la loi précitée du 15 juin 2004 et le Conseil d'Etat en demande la suppression.

Par voie d'amendements gouvernementaux sont apportées les modifications suivantes à l'article 3 initial :

1. Au paragraphe 1, point a), les mots « et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg » sont supprimés.
2. Le paragraphe 1, point b) est modifié comme suit :
« b) 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 ».
3. Au paragraphe 2, les mots « et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg » sont supprimés.
4. Le paragraphe 3 est supprimé.

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat propose d'écrire au paragraphe 2 « paragraphe 1^{er} » au lieu de « paragraphe (1) ».

La commission fait sienne cette proposition.

En outre, la Haute Corporation fait observer que, hormis les considérations reprises au point 2 des observations préliminaires, il apparaît à la lecture du commentaire concernant l'article sous examen que la pratique des services de renseignement de s'échanger n'a pas de base normative spécifique, mais se réfère à des principes généraux évoquant de façon vague l'assistance mutuelle en vue de la résistance à une attaque armée découlant de l'article 3 du Traité de l'Atlantique Nord, voire l'organisation de formes de coopération jugées appropriées pour assurer la sécurité nationale prévue par l'article 73 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil d'Etat estime que des règles de coopération fondées sur des normes d'encadrement plus précises en matière d'échange d'informations devraient être mises en place pour spécifier davantage la portée et le mode de mise en œuvre de cette coopération par rapport au cadre tracé dans des accords internationaux en réglant spécifiquement la matière.

Quant au manque de précision des critères de définition des missions du SRE, le Conseil d'Etat relève que les auteurs n'entendent pas donner d'autres suites aux suggestions du Conseil d'Etat du 19 décembre 2014 de cerner davantage le champ d'activités du service.

Enfin, dans la ligne de ses observations antérieures quant aux références faites dans le texte à l'ordre démocratique et à l'Etat de droit, le Conseil d'Etat préférerait voir le point e) (point 2) selon le Conseil d'Etat aux termes des observations d'ordre légistique reprises *in fine* du présent avis) être libellé de la façon suivante :

« e) qui est susceptible de mettre en cause l'indépendance, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg. »

M. le Rapporteur propose à la commission de faire sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat. Elle y reviendra au cours de la prochaine réunion.

En ce qui concerne le paragraphe 1, point b), il souligne qu'il y a lieu d'écrire « définie par le Comité » au lieu de « définis par le Comité ».

Quant au paragraphe 2, point a), l'orateur annonce vouloir élaborer une proposition de texte pour la prochaine réunion. L'idée consiste à le reformuler dans le sens à ce qu'y soient seulement inscrits les grands domaines de compétence du SRE, tels que l'espionnage et le terrorisme. Les missions du SRE dans ces domaines seraient, une fois par an, définies dans une lettre de mission à approuver par le comité ministériel ou le membre du Gouvernement ayant le Renseignement dans ses attributions. Ce dernier en informerait la commission de contrôle parlementaire.

Echange de vues

- Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que la lettre de mission ne dispense le législateur de son obligation d'énumérer de manière exhaustive dans la loi les domaines de compétence du SRE. Par ailleurs, il lui semble important que la lettre de mission puisse être modifiée dans un laps de temps très court afin de pouvoir réagir à des situations d'urgence.

- Le représentant du Gouvernement considère qu'il faudrait restreindre la notion d' « extrémisme » en écrivant « extrémisme à propension violente ».

Quant aux organisations sectaires nuisibles, il propose de les supprimer au motif qu'elles ne tombent pas dans le champ de compétence du SRE si elles n'ont aucun rapport avec l'extrémisme à propension violente.

L'élaboration annuelle d'une lettre de mission précisant les priorités des activités du SRE semble être une approche pragmatique permettant au SRE d'optimiser la structuration de ses travaux.

- M. le Rapporteur fait valoir que la lettre de mission allègera le travail de la commission de contrôle parlementaire.
- En réponse à la question de savoir s'il ne faudrait pas établir une liste négative des domaines dans lesquels les SRE ne doit pas intervenir afin de contrebalancer l'énumération générale envisagée, le représentant du Gouvernement argue qu'une liste négative risquera de ne pas être exhaustive. La lettre de mission doit être formulée de manière suffisamment précise afin d'éviter que le SRE n'intervienne dans des domaines qui ne relèvent pas de son champ de compétence.
- M. le Président déclare que le caractère confidentiel de la lettre de mission lui pose problème. Il soulève la question de savoir si elle ne devrait pas être publiée *ex post* dans le rapport annuel du SRE.

Un représentant du groupe politique LSAP considère qu'elle pourrait être publiée sous forme synthétique dans le rapport d'activités du SRE.

Un représentant du groupe politique CSV souligne que la publication *ex post* de la lettre de mission s'avère problématique dans la mesure où elle est rédigée de façon très précise.

M. le Président conclut que tout dépend du contenu de la lettre de mission. Si elle est rédigée de manière très concrète, alors sa publication risquera effectivement d'être problématique et, qui plus est, une modification régulière pourra alors s'avérer nécessaire. Le représentant du Gouvernement lui réplique qu'il importe de trouver le juste équilibre permettant au SRE de pouvoir travailler dans une certaine continuité et au Gouvernement de réagir aux situations d'urgence ponctuelle.

*

M. le Président informe les membres de la commission que le 1^{er} juillet 2015, le GRECO vient de rendre public son rapport de conformité sur le quatrième Cycle d'Évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et procureurs. Il invite les membres de la commission à lire le document afférent transmis ce jour par courrier électronique. Il souligne qu'il se peut que la commission doive revenir sur certains points.

L'orateur fait encore observer que lors de la dernière réunion du Bureau, il a été décidé, suite aux questions soulevées par le groupe politique CSV, qu'il serait judicieux de dialoguer avec le comité consultatif sur la conduite des députés afin que des mesures d'application soient arrêtées conformément à l'article 9 du Code de conduite.

Le représentant de la sensibilité politique demande à ce que les questions soulevées par le groupe politique CSV soient communiquées aux membres de la Conférence des Présidents.

*

La prochaine réunion fixée au mercredi, le 15 juillet 2015 se tiendra exceptionnellement à 9.00 heures. La commission discutera des propositions d'amendements relatives à l'article 2 et 3 du projet de loi 6675.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry