



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 23 septembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 5 juin 2015 et du 14 septembre 2015
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Organisation des travaux
3. Demande du Premier ministre, ministre d'Etat de réviser l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution par anticipation à la proposition de révision 6030 (cf. courrier électronique du 16 juin 2015)
4. 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
5. Divers

*

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. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 5 juin 2015 et du 14 septembre 2015

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

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

M. le Président informe les membres de la commission que le point sous rubrique a figuré à l'ordre du jour de la réunion de la Conférence des Présidents du 18 septembre dernier. Au cours de cette réunion, il s'est dégagé un schéma sur la manière d'organiser les futurs travaux relatifs à la nouvelle Constitution.

Pour ce qui est des contributions que les gens peuvent faire sur le site internet « referendum.lu », la date de clôture, initialement fixée au 15 juillet 2015, est prolongée jusqu'au 15 octobre 2015. Par la suite, les idées pour une nouvelle Constitution seront regroupées et il échet alors de séparer le bon grain de l'ivraie et de retenir celles qui sont susceptibles de trouver une majorité qualifiée. Cela pourra bien sûr conduire à ce que le Conseil d'Etat soit saisi d'amendements supplémentaires.

La question qui se pose encore est celle de savoir de quelle manière informer les personnes des suites réservées à leur(s) contribution(s). De l'avis de l'orateur, il n'existe qu'une possibilité, à savoir leur fournir une réponse motivée dans laquelle sont indiquées les raisons qui ont amené la commission à se prononcer pour ou contre leur(s) contribution(s).

Quant au débat public, il est souligné qu'il faut organiser un débat public ciblé. Pour ce faire, il faudra déterminer les points clés du texte de la proposition de révision amendée qui posent problème et qui nécessitent une discussion plus approfondie avec la société civile. C'est la raison pour laquelle la Conférence des Présidents a décidé de recourir à des panels représentatifs de citoyens, tels que proposés par l'Université du Luxembourg. Sur base de discussions intensives, ils définiront les questions centrales (environ 5 à 8), qui seront, après avoir obtenu l'aval politique, débattues publiquement avec les citoyens et forces vives du

pays. Cela permettra de mener un débat ordonné et structuré. Il est souligné qu'il s'agit d'une première idée qui devra encore être peaufinée.

En outre, la Conférence des Présidents a jugé utile et nécessaire que la Chambre des Députés se donne une approche professionnelle en matière de stratégie de communication pour les prochaines années (forums citoyens etc.)

Il est souligné que tout cela devra se dérouler parallèlement à la procédure législative déjà engagée.

Echange de vues

- En réponse à la question de savoir s'il est toujours prévu d'organiser le référendum constitutionnel, M. le Président répond par l'affirmative puisqu'il y a eu engagement des partis politiques.
L'intervenant souligne que l'organisation de ce référendum s'avère difficile comme il y aura interférences avec des campagnes électorales. Il voit mal comment organiser la campagne référendaire, laquelle ne se déroule pas selon le schéma traditionnel des campagnes politiques, dans la même année que la campagne législative.
Il réitère sa proposition de lier le référendum constitutionnel aux élections communales. Etant donné que cette proposition ne trouve pas de majorité au sein de la commission, il se présente, à ses yeux, une seule possibilité, à savoir celle d'organiser le référendum au premier semestre de l'année 2017. Cette date lui semble réaliste à condition toutefois que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat intervienne au printemps 2016.
- Vu les aléas qui existent en ce moment, il semble, aux yeux d'un représentant du groupe politique CSV, prématuré d'établir un calendrier définitif. Celui-ci est en effet tributaire de beaucoup d'autres éléments, tels que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et le débat public.
- Quant à l'organisation du référendum constitutionnel, M. le Président se prononce en faveur du *statu quo*, c'est-à-dire que la compétence revient à la Chambre des Députés et non pas au Gouvernement, tel qu'il est le cas en Suisse. Elle opère en dialogue avec le Gouvernement, mais celui-ci reste en retrait comme c'était le cas pour le référendum consultatif. Si la commission ne devait pas partager son point de vue alors l'organisation des travaux en sera une autre.
- Un représentant du groupe politique DP se rallie au propos qu'il s'avère difficile d'établir à l'heure actuelle un calendrier définitif et que la compétence doit revenir à la Chambre des Députés. Il considère que non seulement le Gouvernement, mais aussi les partis politiques devraient rester en retrait.
Il fait valoir que l'objectif consiste à se mettre d'accord sur un texte qui trouvera l'assentiment d'au moins deux tiers des suffrages des députés et à impliquer davantage la société civile dans les travaux de révision de la Constitution.
- Il est souligné que le rôle de l'Université du Luxembourg devra se limiter à fournir un *input* intellectuel et qu'elle ne devra en aucun cas tracer le débat sur la nouvelle Constitution.
- Tout en ne remettant pas en cause l'idée de recourir à des panels (il considère que l'Université du Luxembourg dispose du *know-how* pour ce faire), le représentant de la sensibilité politique déi Lénk s'interroge sur leur rôle dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution.

A ses yeux, il ne faut pas se limiter à des panels et il réitère partant sa proposition d'organiser également des *hearing* avec les forces vives de la nation. Ce ne serait que par après que des décisions politiques devraient être prises.

A cet égard, M. le Président fait valoir que la plupart des forces vives ont émis une prise de position écrite. Il se dit disposé à se pencher plus en détail sur ces avis et à débattre en commission les idées intéressantes y relevées, en laissant ouverte la question des *hearing*.

Si la nouvelle Constitution doit entrer en vigueur avant les prochaines élections législatives alors il reste, de l'avis du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, seulement la fenêtre de tir prévue par M. le Président.

- En réponse à un questionnement afférent, M. le Président répond que les panels devraient commencer leur travail au début de l'année prochaine, donc avant que le Conseil d'Etat n'ait émis son avis complémentaire.

3. Demande du Premier ministre, ministre d'Etat de réviser l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution par anticipation à la proposition de révision 6030 (cf. courrier électronique du 16 juin 2015)

M. le Président rappelle que dans sa demande, le Premier ministre, ministre d'Etat propose de procéder à une révision ponctuelle de l'actuel article 32, paragraphe 3 avant la révision générale de la Constitution et de modifier la disposition en question selon la manière proposée par le Conseil d'Etat (et reprise par la commission à l'endroit du nouvel article 47, paragraphe 2), à savoir d'enlever parmi les trois critères actuels l'exigence relative aux modalités.

Il est en outre rappelé que cette demande a fait l'objet de discussions lors de l'entrevue informelle avec les membres du Conseil d'Etat s'étant déroulée le 22 juin dernier et qu'elle a figuré à l'ordre du jour de la réunion de la commission du 24 juin dernier (cf. P.V. IR 35).

L'orateur souligne qu'il a jugé utile de l'inscrire sur l'ordre du jour de la réunion d'aujourd'hui afin de préparer la prochaine réunion informelle avec le Conseil d'Etat fixée au lundi prochain et portant sur ce sujet.

De ces échanges de vues, il s'est dégagé l'impression que la suppression du terme « modalités » risquera de ne pas constituer une réponse suffisante au problème qui se pose actuellement. En effet, la suppression du terme « modalités » est jugée insuffisante au regard des arrêts de la Cour constitutionnelle.

L'intervenant fait observer qu'il n'est pas chose facile de faire la distinction entre « modalités » et « conditions ». D'où la question soulevée au cours de la réunion du 24 juin 2015 précitée s'il ne faudrait pas, outre la suppression du terme « modalités », également supprimer le mot « conditions » voire même parler tout simplement de « conditions générales ».

Il souligne qu'il convient en tout état de cause de maintenir la distinction entre le pouvoir réglementaire d'attribution et le pouvoir réglementaire d'exécution, c'est-à-dire qu'il faudra maintenir un régime spécifique pour les matières réservées par la Constitution à la loi. Dans ces matières, le Gouvernement ne devra pas disposer des mêmes pouvoirs que dans les matières législatives autres que les matières réservées à la loi. Tout est question de délimitation des pouvoirs entre le pouvoir législatif et exécutif. Pour le pouvoir législatif, le risque de lois-cadres fixant encore seulement les grands principes devient plus important en

fonction de sa délégation de compétence. Il importe donc de trouver un *modus vivendi* qui permettra au pouvoir législatif de fixer le cadrage essentiel et de reléguer au pouvoir exécutif le soin de régler les mesures d'exécution de détail par règlement grand-ducal.

L'intervenant fait par ailleurs observer que la question de la sécurité juridique des règlements grand-ducaux pris dans le passé a été soulevée à juste titre au cours de la réunion du 24 juin précitée.

Quant à la question de la modification de l'alinéa 3 de l'article 23 de la Constitution soulevée au cours de cette même réunion, à savoir s'il ne faudrait pas reformuler le bout de phrase « (...) ; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement (...). » en s'inspirant du paragraphe 5 de l'actuel article 11 de la Constitution qui dispose que « La loi règle quant à ses principes (...) », M. le Président est d'avis qu'elle ne s'avérera plus nécessaire en cas d'une nouvelle formulation plus large de l'article 32, paragraphe 3. De toute manière, il a eu le sentiment que la commission n'est pas trop disposée à élargir la discussion sur d'autres articles risquant d'aboutir à une réforme de la Constitution par anticipation à la proposition de révision 6030.

Pour ce qui est de la reformulation de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, M. le Président fait distribuer séance tenante des propositions de texte élaborées par le ministère d'Etat¹ et annexées au présent procès-verbal. Il propose de procéder à un échange de vues à ce sujet.

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

- M. le Président souligne que quelque soit la formulation finalement retenue, elle sera toujours sujette à interprétation. D'où l'importance de prévoir un garde-fou. Il se demande si on ne peut pas inscrire dans la Constitution une disposition prévoyant que « les finalités et limites » sont déterminées par la loi.
- De l'avis d'un représentant du groupe politique CSV, il faut faire la différence entre le cadrage normatif et les objectifs. Voilà pourquoi, il estime que les objectifs devront être fixés par la loi. La marge de manœuvre du pouvoir exécutif se trouverait ainsi restreinte.
En réponse à cette intervention, M. le Président souligne que le terme « objectifs » revient à ceux de « qu'aux fins » figurant dans la Constitution actuelle.
- Un autre représentant du groupe politique CSV souligne que la disposition actuellement en vigueur est celle proposée par le Conseil d'Etat au moment de la révision de l'article 32, paragraphe 3 en 2004. Or, le texte initialement proposé par la commission, fort critiqué par le Conseil d'Etat, était formulé de façon plus large. L'orateur considère partant qu'il serait indiqué de consulter ce texte et de voir en quoi consistaient déjà les critiques du Conseil d'Etat.

Il est souligné que dans l'intérêt supérieur de l'Etat et des citoyens, il existe une certaine urgence à réagir et à se mettre d'accord sur un texte qui résiste à l'argumentation de la Cour constitutionnelle. L'intervenant réitère encore sa remarque que la question de la sécurité juridique se pose plutôt pour les règlements grand-ducaux pris dans le passé que pour ceux qui seront pris à l'avenir.

A ses yeux, il faudra se mettre d'accord sur un texte qui ne restreint pas trop les pouvoirs du législateur et il propose partant la formulation suivante :

¹ Cf. transmis du 23 septembre 2015.

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une habilitation particulière qui fixe l'objectif et, le cas échéant, les conditions. »

Enfin, l'orateur se demande s'il ne faudrait pas inscrire dans la loi organique du Conseil d'Etat l'obligation pour le pouvoir exécutif de joindre, le cas échéant, le projet de règlement grand-ducal au projet de loi afin que le Conseil d'Etat puisse contrôler la constitutionnalité de ces textes.

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est d'avis que le législateur doit être obligé, de par la Constitution, d'inscrire dans la loi toutes les dispositions qu'il juge importantes pour son exécution.

A ses yeux, le domaine de la matière réservée à la loi devrait être élargi et non pas restreint.

Il considère que le texte proposé par le Conseil d'Etat et repris par la commission tient le mieux compte de ces aspects et il se prononce partant contre une modification de cette disposition.

- Un représentant du groupe politique LSAP souligne que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle constitue un problème réel dans le domaine de l'économie, notamment en ce qui concerne la liberté de commerce et les dossiers hautement techniques dans lesquels le recours à un règlement grand-ducal serait plutôt de mise.

En ce qui concerne les propositions de texte du ministère d'Etat, l'orateur fait les observations suivantes :

- La proposition n°1 est jugée insuffisante au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.
- La proposition n°2 est jugée trop imprécise.
- La proposition n°3 semble être la meilleure comme elle tient compte de l'idée des grands principes tout en préservant le domaine réservé à la loi.

En réponse à cette intervention, M. le Président fait observer que la formulation trop générale de la proposition n°3 ouvre la porte aux lois-cadres.

- Suite à un questionnement afférent, M. le Président souligne que la commission arrêtera sa position définitive après l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat du 28 septembre prochain. Il estime que le premier vote de la proposition de révision, qui sera déposée au mois d'octobre, pourrait intervenir à la fin de l'année (comme la commission se concerta avec le Conseil d'Etat sur le texte de la proposition de révision, la Haute Corporation pourra en principe émettre son avis assez vite) et le deuxième vote se tiendrait au plus tôt trois mois après, soit au printemps 2016.

4. 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 1^{er} de l'article 88-3 du Code d'instruction criminelle

Chapitre 7 (Chapitre 8 initial) – Dispositions pénales

Article 26

Cet article a trait aux dispositions pénales applicables en cas de révélation de certaines informations en érigeant en infraction quatre cas d'espèce différents.

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat souligne que si les auteurs du projet de loi optent pour l'insertion du « de » ablatif dans les intitulés des chapitres, il faudra prévoir le même libellé à travers l'ensemble du texte de loi. De la sorte, il échet de corriger en conséquence les intitulés des chapitres 1^{er}, 3, 8 et 9.

En ce qui concerne le point a) du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat rappelle qu'il propose de remplacer les termes de « membre du service » par celui d' « agent ». Comme il l'a déjà relevé à l'article 21 (22 selon le Conseil d'Etat), il s'interroge sur la portée de la notion de « toute autre personne collaborant », qui apparaît, pour la première fois dans le texte de la loi sous avis. S'agit-il des « sources humaines » au sens de l'article 6 ou des personnes physiques externes ou informateurs visées à l'article 9? Faut-il faire une différence entre l'hypothèse d'un informateur indemnisé au sens de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2 et celui qui ne l'est pas. Quid d'une personne sollicitée et à laquelle l'agent du service s'est forcément révélé et qui, réflexion faite, refuse de devenir une source ou un informateur? S'exposera-t-elle à des sanctions si elle révèle la sollicitation alors qu'elle considère agir au titre de la liberté d'expression inscrite dans la Constitution ? Il souligne qu'au niveau de la détermination du champ d'application personnel, le texte pose de sérieux problèmes au regard de l'exigence de précision inhérente au droit pénal.

Le Conseil d'Etat se rend compte que la formule selon laquelle le fait de révéler des secrets à une personne « non qualifiée » figure dans la loi actuelle. Il souligne qu'il n'en reste pas moins qu'elle suscite les mêmes critiques en relation avec l'absence de définition juridique du terme « qualifié ». Le Conseil d'Etat imagine la révélation de tels secrets à un journaliste qui les publierait dans la presse. Le journaliste serait couvert par le principe de la liberté de la presse ; il pourrait également invoquer le secret des sources. L'auteur de la révélation, à supposer qu'il soit découvert par d'autres moyens, pourrait-il être pénalement poursuivi ?

L'acte incriminé consiste dans la communication de l'identité d'un agent du service, d'une source humaine, de renseignements, de pièces classifiées ou de faits à caractère secret. Si le début de l'énumération présente l'avantage d'apporter des précisions utiles au texte de l'article 16 de la loi actuelle, les auteurs du projet de loi ont estimé nécessaire de garder la formule passe-partout des « faits de caractère secret » notion, qui n'est pas définie dans le projet de loi. Le Conseil d'Etat fait observer que le renvoi à l'article 3 n'est pas de nature à

donner une réponse satisfaisante, alors que ce texte définit les missions du service en relation avec les menaces pour la sécurité du Luxembourg.

Quant au point b), le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilisation du terme « moyen frauduleux ». Les auteurs entendent-ils renvoyer au vol défini comme une soustraction frauduleuse ou aux manœuvres frauduleuses de l'escroquerie ? Est-ce que le moyen frauduleux doit se vérifier dans le chef du révélateur ou peut-il se limiter à la personne qui se procure les renseignements et qui les communique au révélateur ? Quid si ce dernier obtient les renseignements de manière anonyme ou les trouve, le cas échéant, de manière fortuite ? Quelle est la différence entre la condition de l'obtention frauduleuse et le dol général consistant dans la connaissance de l'illégalité de l'acte commis.

Il souligne qu'au niveau de la communication se pose, une nouvelle fois, la question de la signification de la notion de personne non qualifiée et de la notion de faits à caractère secret.

Concernant le point c), le Conseil d'Etat note que la disposition semble inspirée de l'article 309 du Code pénal, qui est destiné à protéger une entreprise industrielle ou commerciale contre la concurrence déloyale d'anciens collaborateurs utilisant indûment des secrets d'affaires. A son avis, cette mise en parallèle est plus que problématique, alors que le secret d'affaires d'une entreprise commerciale peut difficilement être comparé au secret d'un service de renseignement. Le texte pose deux conditions, l'agent ou la personne ayant collaboré avec le service doit exercer une activité professionnelle analogue ou identique à celle du service et exploiter, à cet effet, des secrets dont elle est porteur. Le Conseil d'Etat a du mal à envisager des activités professionnelles d'une entreprise privée analogues voire identiques aux missions publiques du SRE. Serait-il dans l'esprit des auteurs question d'activités commerciales de renseignement exercées à des fins lucratives ? Est-ce que plus précisément il s'agit d'un engagement dans des services de sécurité d'opérateurs économiques et financiers privés ou des entreprises de « détective privé » ? Se pose également la question de la portée des termes « exploite les contacts et informations ». Cette formule est moins précise que celle de l'article 309 du Code pénal, qui porte sur la divulgation ou l'utilisation de secrets d'affaires. Alors que les points a) et b) visent les « faits à caractère secret », le point c) retient la notion d' « informations secrètes par leur nature ». Y aurait-il une différence entre des faits à caractère secret et des informations secrètes par leur nature ? Quelle est la portée de la formule « informations ... collectées dans le cadre de son activité au sein du SRE » ? Est-ce que les auteurs entendent élargir le champ du secret à des données collectées par l'agent ou le collaborateur, à l'occasion de ses activités, sans qu'il s'agisse d'informations continuées au service et traitées par ce dernier ?

Au regard de ces considérations, le Conseil d'Etat considère que le paragraphe 1^{er} ne répond pas à l'exigence de précision requise pour la détermination d'une infraction pénale au sens de l'article 14 de la Constitution et s'y oppose formellement.

Pour ce qui est du paragraphe 2, qui est inspiré de l'article 458-1 du Code pénal sur la révélation de l'identité d'un officier de police judiciaire ou d'un agent étranger ayant effectué une infiltration, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives à l'article 9, paragraphe 4.

Par voie d'amendements gouvernementaux du 18 mars 2015, le Gouvernement modifie l'article 26 afin de répondre à l'exigence de précision requise par le Conseil d'Etat.

Ainsi, le texte est modifié comme suit :

- Les termes « membre du service » sont remplacés par « agent ».

- Le bout de phrase « toute autre personne collaborant avec le SRE » est remplacé par « la personne qui, à quelque titre que ce soit, apporte son concours à l'application de la présente loi ».
- Le bout de phrase « toute personne qui, non qualifiée pour en prendre connaissance » est complété de la manière suivante : « toute personne qui, non qualifiée par la présente loi pour en prendre connaissance ».
- Sont supprimées de la liste des informations protégées par la disposition pénale, les pièces classifiées comme elles sont protégées par une nouvelle disposition expresse incluse dans le projet de loi modifiant la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité.
- Le bout de phrase « des faits à caractère secret relatifs aux activités du SRE » est remplacé par « des faits dont la divulgation serait de nature à nuire aux activités du SRE ».
- La mention « aura obtenu par un moyen frauduleux ces mêmes renseignements » est supprimée.
- Au point c), le bout de phrase « les informations classifiées ou secrètes par leur nature collecté[e]s » est remplacé par « des renseignements ou des faits dont la divulgation serait de nature à nuire aux activités du SRE ».
- Au paragraphe 2, l'identité d'une source humaine est supprimée du champ d'application de la sanction pénale. La disposition pénale est limitée à la révélation de l'identité d'un membre du SRE ayant agi sous identité d'emprunt.

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat renvoie, en ce qui concerne les personnes visées, à ses observations relatives à l'article 22, dont il a critiqué le caractère insuffisamment précis au regard des infractions prévues par cet article.

Dans ce même ordre d'idées, au vu des principes de la légalité des incriminations et de la légalité des peines et de la nécessité parallèle « de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la portée de ces dispositions », le libellé ne donne pas satisfaction.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, que le cercle des personnes visées par les dispositions de l'article 26 soit cerné avec précision, et que les faits susceptibles de donner lieu à des peines pénales soient définis avec suffisamment de clarté, pour que les personnes concernées ne puissent pas se méprendre sur les implications de leurs agissements.

En outre, le Conseil d'Etat propose conformément à ses observations relatives au prédit article 22 de limiter les personnes susceptibles de se rendre pénalement responsables des faits incriminés en vertu de l'article 26 aux agents du SRE et à ses sources humaines, quitte à étendre cette responsabilité pénale également aux agents qui ont quitté le SRE et, le cas échéant, aux sources humaines qui ont cessé de coopérer avec le SRE.

Quant aux secrets dont une source humaine a pu obtenir connaissance dans le cadre de sa coopération avec le SRE, le Conseil d'Etat marque son accord avec la façon des auteurs de spécifier les secrets dont la divulgation est pénalement répréhensible.

Dans les conditions précitées et sans préjudice de l'extension éventuelle de l'alinéa 2 aux sources humaines du SRE ayant cessé de coopérer avec le service, le paragraphe 1^{er} de l'article 26 aurait, aux yeux du Conseil d'Etat, intérêt à se lire comme suit :

« (1) Est puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement :

- a) l'agent du SRE ayant divulgué l'identité d'un autre agent du SRE ou d'une source humaine ou des faits relevant des missions du SRE à des personnes qui ne sont pas autorisées par la présente loi à en obtenir information;
- b) la source humaine ayant divulgué l'identité d'un agent du SRE ou d'une autre source humaine ou des faits relevant des missions du SRE à des personnes qui ne sont pas autorisées par la présente loi à en obtenir information, si elle a eu connaissance de ces identités ou faits dans le cadre de sa coopération avec le SRE.

L'agent du SRE qui a quitté le SRE reste tenu par l'obligation de secret visée à l'alinéa 1^{er}. Il est passible des peines y prévues en cas de non-respect de cette obligation. »

La commission fait sienne cette proposition de texte. Etant donné que le point c) de la proposition de loi 6589B devient le nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 26 (cf. P.V. IR 41), les paragraphes subséquents sont renumérotés en conséquence. Le début de ce paragraphe est légèrement reformulé par souci de cohérence rédactionnelle avec les paragraphes subséquents.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat propose de mettre le libellé dans l'indicatif présent.

Le paragraphe 2 devenant le nouveau paragraphe 3 est modifié dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat.

Chapitre 8 (Chapitre 9 initial) – Dispositions modificatives, abrogatoires, transitoires et finales

Section 1 – Dispositions modificatives

Articles 27 et 28

Ces dispositions apportent des modifications à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat souligne que si les auteurs du projet de loi optent pour l'insertion du « de » ablatif dans les intitulés des chapitres, il faudra prévoir le même libellé à travers l'ensemble du texte de loi. De la sorte, il échet de corriger en conséquence les intitulés des chapitres 1^{er}, 3, 8 et 9.

En outre, il fait remarquer que dans la mesure où le paquet législatif relatif à la réforme en cours de la fonction publique aura des incidences sur les dispositions sous examen, il faudra aligner les textes dans les formes imposées par la chronologie de l'adoption des lois en projet.

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat propose de limiter l'intitulé du chapitre 8 au texte suivant :

« Chapitre 8.- Dispositions finales. »

Quant aux sections subdivisant le chapitre, elles sont à supprimer.

La commission fait siennes ces recommandations.

En outre le Conseil d'Etat fait observer que les articles sous examen qui comportent des modifications affectant une seule et même loi, à savoir celle modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, pourraient être regroupés dans un

seul article qui serait subdivisé en deux paragraphes et dont l'intitulé se référerait à la modification de la loi en question.

Par ailleurs, en vertu de l'article 56 de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, la loi précitée du 22 juin 1963 se trouve abrogée, à l'exception des dispositions auxquelles renvoie l'article 56. Comme l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2015 se trouve reportée au 1^{er} octobre 2015, les modifications prévues n'ont leur raison d'être que si la loi en projet entre en vigueur avant celle du 25 mars 2015.

Dans le cas contraire, les articles sous examen deviennent sans objet.

Etant donné que la loi en projet prendra effet après l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, la commission propose de supprimer les articles 27 et 28 qui deviennent sans objet. Les articles subséquents sont renumérotés en conséquence.

Articles 29 à 32 et 34 à 35 initiaux (supprimés)

Le Gouvernement se rallie à la proposition du Conseil d'Etat faite dans son avis du 19 décembre 2014 de supprimer les articles 29 à 32 et 34 à 35.

Article 29 nouveau (article 33 initial)

Cet article supprime les articles 88-3 et 88-4 du Code d'instruction criminelle.

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat rappelle son observation faite à l'endroit de l'examen de l'article 10 (12 selon le Conseil d'Etat) en ce qui concerne l'alignement de l'article 88-2 du Code d'instruction criminelle au sujet du repérage des communications dans le cadre d'enquêtes relevant du droit commun.

Par voie d'amendements gouvernementaux du 18 mars 2015, le terme « instruction » est écrit en faisant usage de la lettre « i » minuscule.

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat fait observer qu'il convient de doter l'article 29 nouveau d'un intitulé renvoyant à l'« abrogation des articles 88-3 et 88-4 du Code d'instruction criminelle ».

La commission fait sienne cette proposition.

Section 2 – Dispositions abrogatoires

Article 30 nouveau (article 36 initial)

Cet article abroge la loi modifiée du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat.

Alors que dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observation à l'égard de cet article, il propose, dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, de mettre l'intitulé au singulier en écrivant : « **Art. 29. - Disposition abrogatoire.** »

La commission fait sienne cette recommandation.

Section 3 – Dispositions finales

Article 31 nouveau

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'endroit de l'intitulé et propose d'insérer un article nouveau comportant la formule abrégée, selon laquelle la loi en projet pourra être citée dans d'autres textes normatifs.

Cet article pourra revêtir la forme suivante :

« Art. 38. - Intitulé abrégé

La référence à la présente loi peut se faire sous forme abrégée, recourant au libellé suivant : « loi du jj.mm.aaaa. portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ». »

Par voie d'amendements gouvernementaux du 18 mars 2015, il est introduit un nouvel article 31 reprenant la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Le nouvel article 31 devenant l'article 29 ne donne pas lieu à observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 32 nouveau (article 37 initial)

Cet article a trait à l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat souligne qu'en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois, « Les actes législatifs seront obligatoires dans toute l'étendue du Grand-Duché quatre jours après leur publication au mémorial à moins qu'ils n'aient fixé un délai plus court ou plus long ».

Il note qu'il n'y a dès lors pas d'incohérence entre le texte sous examen et les dispositions modifiées de 1842.

Toutefois, le Conseil d'Etat se permet d'attirer l'attention sur la possibilité de voir le délai d'entrée en vigueur de la loi en projet être raccourci par rapport au délai usuel de quatre jours après la publication au Mémorial au cas où cette publication intervient au cours des trois derniers jours d'un mois de calendrier. Il se demande si, dans ces conditions, il ne serait pas plus indiqué, soit de se tenir au délai de l'arrêté grand-ducal précité du 22 octobre 1842, soit de fixer le délai de mise en vigueur à prévoir « au premier jour du deuxième (ou du troisième) mois qui suit [la publication de la loi] au Mémorial ».

Par voie d'amendements gouvernementaux du 18 mars 2015, le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la loi en projet au deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat souligne qu'il faut doter l'article d'un intitulé qui pourrait revêtir le libellé suivant :

« Art. 31. - Entrée en vigueur. »

La commission fait sienne cette recommandation.

En outre, le Conseil d'Etat fait observer qu'il faut écrire dans le dispositif de l'article :

« La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant sa publication au Mémorial. »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa recommandation.

5. Divers

M. le Président informe les membres de la commission que le Recteur de l'Université du Luxembourg et le Président du SYVICOL l'ont saisi d'une demande d'entrevue avec la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au sujet de la proposition de révision 6030.

Après un bref échange de vues, la commission décide, afin de ne pas créer de précédent face aux nombreuses sollicitations, de ne pas, à ce stade, réserver une suite favorable à ces demandes.

Un courrier en ce sens sera adressé au Recteur de l'Université du Luxembourg et au Président du SYVICOL.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : - Propositions de reformulation de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

Proposition 1

Chapitre III. - De la Puissance souveraine

Art. 32.

«(1) La puissance souveraine réside dans la Nation.

Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.

(2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.

(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions ~~et suivant les modalités~~ spécifiées par la loi.

(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements

est limitée à trois mois.»

Proposition n°2

Chapitre III. - De la Puissance souveraine

Art. 32.

«(1) La puissance souveraine réside dans la Nation.

Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.

(2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.

(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi qui peut déléguer au Grand-Duc le pouvoir de prendre des règlements d'exécution.

(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements

est limitée à trois mois.»

Proposition n°3

Chapitre III. - De la Puissance souveraine

Art. 32.

«(1) La puissance souveraine réside dans la Nation.

Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.

(2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.

(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, (il suffit que) la loi trace les grands principes et peut abandonner à

un règlement grand-ducal la mise en oeuvre du détail.

(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements

est limitée à trois mois.»

Proposition n°4

Chapitre III. - De la Puissance souveraine

Art. 32.

«(1) La puissance souveraine réside dans la Nation.

Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.

(2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.

~~(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.~~

~~(4)~~ (3) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière

des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements

est limitée à trois mois.»

Proposition 4 = retour à la situation d'avant la révision de l'article 32§3 en 2004.

La loi particulière (donc pas une loi cadre !) portée en vertu de la Constitution est une loi expressément prévue par la Constitution et donc une matière réservée à la loi qui doit, si elle l'estime opportun, habiliter spécialement le Grand-Duc à prendre une mesure d'exécution dont elle (la loi) détermine le périmètre.

Cordialement,

jeff

Jeff Fettes

Premier Conseiller de Gouvernement

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

Ministère d'État

Service juridique

4, rue de la Congrégation . L-1352 Luxembourg

Tél. (+352) 247-82111 . Fax (+352) 46 17 20

E-mail : jeff.fettes@me.etat.lu

www.gouvernement.lu . www.luxembourg.lu