



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 23 septembre 2015
2. Révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution par anticipation à la proposition de révision 6030 (cf. courrier électronique du 16 juin 2015)
3. 6675 Projet de loi
 - 1) portant organisation du Service de renseignement de l'Etat;
 - 2) modifiant
 - le Code d'instruction criminelle,
 - la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, et
 - la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions d'avancement des fonctionnaires 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 1^{er} de l'article 88-3 du Code d'instruction criminelle
 - Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
- Continuation des travaux

*

Présents : Mme Simone Beissel, 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

Excusés : M. Claude Adam, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 23 septembre 2015

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

2. Révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution par anticipation à la proposition de révision 6030 (cf. courrier électronique du 16 juin 2015)

En ce qui concerne l'entrevue informelle avec les membres du Conseil d'Etat du 28 septembre dernier, M. le Président informe les membres de la commission que le Conseil d'Etat n'a pas fait des propositions de reformulation concrètes de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. L'impression qui s'en est dégagée est que le Conseil d'Etat attend qu'une proposition de loi soit déposée, proposition de loi qui, de l'avis de l'orateur, devra être élaborée pour fin octobre.

Il est souligné que le Conseil d'Etat a été informé que la commission entend se limiter à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution afin d'éviter des discussions risquant d'aboutir à une réforme de la Constitution par anticipation à la proposition de révision 6030.

Quant aux propositions de texte élaborées par le ministère d'Etat et transmises par courrier électronique respectivement les 23 et 24 septembre 2015, elles ont été discutées avec le Conseil d'Etat. De l'avis d'un membre du Conseil d'Etat, la notion d' « habilitation » figurant dans la proposition de texte disposant que « 3) 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 des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. » est malencontreuse en ce qu'elle prête à confusion avec les lois d'habilitation.

M. le Président, se ralliant à cette observation, propose de reformuler le texte précité de la manière suivante :

« (3) 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 disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. »

L'orateur rappelle qu'en 2004 (cf. doc. parl. 4754⁶), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'était appuyée sur la ligne traditionnellement défendue par le Conseil d'Etat et avait proposé d'insérer dans la Constitution une disposition permettant au Grand-Duc de prendre, pour ces matières, « les règlements et arrêtés dans les cas limitativement fixés par la loi ». Dans une approche critique de cette proposition de texte, le Conseil d'Etat avait exprimé, dans son avis du 19 février 2002, l'appréhension que par ce texte le pouvoir réglementaire du Grand-Duc ne connaîtrait plus aucune limite dans les « cas limitativement fixés par la loi ». Il se demandait si le Grand-Duc se verrait conférer de la sorte davantage de pouvoirs en matière réservée qu'en matière ordinaire ? Il proposait par conséquent un texte plus contraignant repris par la commission. Dans son avis complémentaire du 16 mars 2004, le Conseil d'Etat revenait sur la question des matières

réservées en rappelant qu'en cette matière le pouvoir réglementaire est toujours d'attribution et que sur la base du texte proposé, « ... le pouvoir législatif restera donc toujours maître de doser l'étendue du pouvoir réglementaire. C'est lui qui déterminera en fin de compte les portions respectives des compétences retenues et des attributions concédées ».

M. le Président fait observer que ce n'est que par la suite que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est devenue plus restrictive. On constate en effet une évolution dans l'interprétation par la Cour constitutionnelle de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk réitère sa position contre une révision ponctuelle de la Constitution. A ses yeux, il faut maintenir les trois conditions de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution. Il retoque partant le message véhiculé selon lequel il existerait un consensus au sein de la commission pour modifier l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

De l'avis d'un représentant du groupe politique CSV, le recours à des nouveaux termes, tels que l' « objectif » est à éviter. Il considère qu'il faut se tenir le plus près possible au texte en vigueur en essayant de contrecarrer les problèmes qu'il pose actuellement. Il souligne que les mots « qu'aux fins » sont très généraux et donnent une certaine flexibilité au législateur. Il a par conséquent une nette préférence pour les formulations suivantes : « aux fins particulières » ou « aux fins à déterminer de cas en cas ». En réponse, M. le Président souligne qu'il faut se mettre d'accord sur la signification du terme « fins ». Il est à se demander si on ne crée pas la base constitutionnelle pour une loi générale en recourant seulement à la notion de « fins ».

M. le Président invite les membres de la commission de revoir pour la prochaine réunion toutes les propositions de texte afin qu'une décision définitive puisse être prise.

*

Face aux informations véhiculées la veille dans les médias, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk soulève la question de savoir ce qu'il advient au final de la proposition de révision 6030. En réponse, M. le Président souligne que depuis la réunion du 23 septembre dernier aucun élément nouveau ne s'est produit, de sorte que tout ce qui a été retenu alors par la commission est toujours valable. Pour le détail, il est renvoyé au procès-verbal afférent (cf. P.V. IR 42).

En réplique à cette explication, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait observer qu'il déplore que des points de repère clairs et nets fassent actuellement défaut. Il donne à considérer qu'il est impératif de réagir vite et d'organiser le débat public dans un laps de temps très court au vu de la fenêtre de tir envisagée par M. le Président.

3. 6675 **Projet de loi**
1) portant organisation du Service de renseignement de l'Etat;
2) modifiant
- le Code d'instruction criminelle,
- la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, et
- la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions d'avancement des fonctionnaires 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**

La commission continue ses travaux sur base d'un texte coordonné élaboré par le secrétariat de la commission et transmis par courrier électronique le 6 octobre 2015.

M. le Rapporteur propose de passer en revue les amendements parlementaires proposés par la commission ainsi que les propositions de reformulation élaborées par le Gouvernement suite aux discussions au sein de la commission.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk annonce que lors de la prochaine réunion il soumettra des amendements à la commission.

Remplacement de la notion d' « informations » par « renseignements »

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2015, le Conseil d'Etat se demande quel pourra être l'intérêt de la distinction faite au paragraphe 2 de l'article 5 entre les notions d'« informations » et de « renseignements ».

Dans sa réunion du 15 juillet 2015 (cf. P.V. IR 40), la commission est parvenue à la conclusion que ces deux notions sont synonymes et comme on se trouve en matière de renseignement, elle a décidé de remplacer la notion d' « informations » à travers l'ensemble de la loi en projet par « renseignements ».

Le représentant du Gouvernement fait observer qu'il n'est pas indiqué de remplacer le terme « informations » par celui de « renseignements ». Il explique que le SRE rassemble des informations isolées, qui en tant que telles ne sont pas concluantes, et qui, après analyse, deviennent des renseignements. Par « renseignements », on vise en fait des informations plus élaborées.

Au vu de cette remarque, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que ces deux notions devraient être définies dans la loi en projet et qu'il faudrait systématiquement employer ces deux notions.

M. le Président souligne que la loi modifiée du 15 juin 2004 portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat utilise à quelques endroits la notion de « renseignements » et à d'autres celle d' « informations ». Il déclare avoir plutôt tendance à employer ces deux notions et à décider de cas en cas.

M. le Rapporteur se rallie au Président de la commission. Il propose de revoir les articles en question et de prendre une décision en fonction de la formulation de ces articles.

Art. 2. – Organisation et contrôle hiérarchique

Un représentant du groupe politique CSV souligne que le fait que la composition du Comité n'est nullement définie dans la loi en projet lui pose problème. Il fait observer que le terme « ministériel » ne signifie pas nécessairement que le Comité est composé par des ministres.

Après un bref échange de vues, la commission décide de compléter l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 de la manière suivante :

« (2) Le SRE accomplit ses missions conformément aux directives établies par le ministre et approuvées par un Comité ministériel du renseignement, composé d'au moins trois membres du Gouvernement, désigné ci-après le « Comité ». »

A l'alinéa 2 du paragraphe 2, le terme « informations » est remplacé par celui de « renseignements ». Etant donné que la mission du SRE consiste à rechercher des renseignements, il convient de protéger les renseignements sensibles se dégageant de cette recherche.

Art. 3. – Missions du SRE

Vu que l'article 3 traite des missions du SRE, la commission estime qu'il est plus approprié de viser au paragraphe 1^{er} les « renseignements » au lieu des « informations ».

Concernant l'exclusion de la surveillance politique interne visée par le même paragraphe, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk s'interroge sur la portée exacte de cette exclusion. S'agit-il seulement de la surveillance politique ou les syndicats et associations tombent-ils aussi sous le coup de cette exclusion ?

Pour ce qui est de la notion de « terrorisme » figurant au point a) du paragraphe 2, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk soulève la question de savoir si en matière de renseignement la définition du Code pénal trouve application ou s'il s'agit plutôt d'une notion politique englobant tout ce qui à affaire au terrorisme. Il considère qu'il faut le préciser pour le moins dans le commentaire de l'article.

Il réitère par ailleurs sa remarque que le volet du renseignement économique n'a pas été éclairé par la commission d'enquête et qu'il estime que la commission devrait être informée des activités du SRE en matière de renseignement économique.

Etant donné que le terrorisme et le renseignement économique ont fait l'objet de discussions au sein de la commission et que celle-ci s'est mise d'accord sur le texte tel que proposé par le Gouvernement, M. le Rapporteur suggère à la commission de ne plus relancer les discussions sur ces sujets.

Le représentant du Gouvernement rend les membres de la commission attentifs à l'ajout des termes « et la souveraineté de l'Etat » à l'endroit du point b) du paragraphe 2. Le Gouvernement juge en fait utile et nécessaire de reprendre ce bout de phrase, supprimé suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, au motif que l'espionnage est en relation directe avec la souveraineté nationale. Il est souligné qu'en droit international public, l'espionnage est défini en tant que tel.

La commission se déclare d'accord avec cette proposition d'amendement.¹

Quant au nouveau paragraphe 3 introduit par voie d'amendement parlementaire, un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas écrire

¹ Tout en ne s'opposant pas à l'amendement proposé, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk soulève la question de savoir en quoi consiste la différence entre l'indépendance et la souveraineté de l'Etat.

dans la première phrase « les activités prioritaires du SRE » au lieu de « les priorités des activités du SRE ».

En réponse, le représentant du Gouvernement souligne que la lettre de mission énumérerait ainsi seulement les activités prioritaires du SRE et ne soufflerait mot sur les autres activités du SRE. Or, l'objet de la lettre de mission consiste à dresser une liste de toutes les activités du SRE et à préciser parmi ces activités celles qui ont une priorité.

Suite à cette remarque, la commission décide de reformuler la première phrase du paragraphe 3 de l'article 3 de la manière suivante :

« Le Comité établit, sur proposition du ministre, une lettre de mission précisant les activités du SRE et leurs priorités. »

Quant à la deuxième phrase du même paragraphe, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est d'avis qu'il faudrait préciser que la lettre de mission est établie annuellement afin d'éviter qu'elle ne vaille pour une durée trop longue.

La commission se déclare d'accord avec cette proposition et le terme « régulièrement » est remplacé par « annuellement ».

Au vu de ce qui précède, le paragraphe 3 de l'article 3 se lira comme suit :

« (3) Le Comité établit, sur proposition du ministre, une lettre de mission précisant les activités du SRE et leurs priorités. Cette lettre de mission est annuellement mise à jour et transmise pour information à la commission de contrôle parlementaire. »

Art. 4. – Principes relatifs à la recherche des renseignements

Etant donné que les termes « selon toute vraisemblance » figurant au pénultième alinéa laissent une place importante à une appréciation subjective, la commission décide de les supprimer.

Quant à la proposition du Gouvernement de remplacer le bout de phrase « le moins de désagréments » par « la moindre intrusion dans la vie privée », la commission décide de faire sienne cette proposition de texte qui est plus précise.

Par le nouvel alinéa *in fine* proposé par le Gouvernement, qui reprend sous une forme modifiée le texte de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 7, le Gouvernement entend suivre le Conseil d'Etat de compléter l'article 4 par une disposition réservant à l'obligation de respecter l'article 23 du Code d'instruction criminelle un caractère général valant pour l'ensemble des agents du SRE.

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que le SRE serait ainsi placé sous l'autorité du Procureur général contrairement au paragraphe 2 de l'article 2 de la loi en projet qui prévoit que le SRE est placé sous l'autorité hiérarchique du membre du Gouvernement ayant le renseignement de l'Etat dans ses attributions.

M. le Président souligne qu'il s'agit d'une question centrale qui n'est pas réglée dans la loi précitée de 2004, mais qui a suscité des discussions au sein de la commission d'enquête sur le SRE. Il considère qu'il faut maintenir le principe selon lequel le SRE est tenu de se dessaisir au profit du procureur d'Etat compétent dès que les recherches, les opérations, la surveillance ou le contrôle ont pour objet des faits visés par l'article 23 du Code d'instruction criminelle, à moins que le Procureur d'Etat compétent ne décide le contraire.

En ce qui concerne la proposition de texte « le procureur d'Etat compétent peut ordonner au SRE », il est d'avis que le parquet ne peut rien ordonner au SRE comme ses agents n'ont pas la qualité d'officiers de police judiciaire. Il propose que le Gouvernement se concerta avec le parquet en vue d'une reformulation du nouvel alinéa *in fine* de l'article 4.

La commission décide que le nouvel alinéa *in fine* de l'article 4 sera reformulé dans le sens que le SRE doit se dessaisir dès que les recherches, les opérations, la surveillance ou le contrôle ont pour objet des faits visés par l'article 23 du Code d'instruction criminelle, à moins que le Procureur d'Etat compétent ne décide le contraire.

Art. 5. – Moyens et mesures de recherche soumis à autorisation du directeur du SRE

Au paragraphe 2, la commission décide de maintenir les deux notions d' « informations » et de « renseignements ».

Art. 6. – Moyens et mesures de recherche soumis à autorisation du Comité

A l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 1^{er}, la commission juge utile de recourir aux deux notions d' « informations » et de « renseignements ».

Le représentant du Gouvernement réfute la remarque que la formulation de l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 1^{er} est extrêmement large en soulignant que la création de personnes morales ou le recours à des personnes morales existantes ne pourront se faire que sur autorisation du Comité.

En réponse à un questionnement afférent, l'orateur explique que le SRE ne peut exercer une quelconque emprise sur des tiers. Les personnes morales existantes disposent bel et bien d'un droit de refus.

En ce qui concerne la proposition de modification du Gouvernement de l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 1^{er}, il est souligné qu'en suivant le Conseil d'Etat en sa proposition de supprimer le paragraphe 3 de l'article 5, la possibilité pour les membres du SRE de recourir à un nom qui ne leur appartient pas sans être pénalement responsable de cet acte n'existe plus. Or, pour des raisons de sécurité liées à la protection de leur personne et pour les besoins de confidentialité inhérents à l'exercice d'une mission du SRE, le recours à ce moyen est impératif.

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir ce qu'il faut entendre par le bout de phrase « sans être pénalement responsable de cet acte ». Il considère qu'il faudrait faire référence à la disposition pénale réprimant l'usage d'un faux nom et propose de reformuler ce bout de phrase de la manière suivante : « (...) sans que ceci ne constitue une infraction au sens de l'article (...) du Code pénal. »

Reconnaissant la pertinence de cette remarque, la commission décide de reformuler la phrase dans le sens préconisé ci-dessus.

Quant à l'alinéa 3, il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas écrire « commission d'infractions » au lieu de « commission des infractions » comme ces infractions ne sont nulle part définies.

Un représentant du groupe politique CSV considère que cet alinéa devient superfétatoire au regard de la reformulation du bout de phrase « sans être pénalement responsable de cet acte » figurant à l'alinéa 2.

Après un bref échange de vues, la commission décide de supprimer l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} au motif qu'il est redondant avec la proposition d'amendement du Gouvernement prévoyant que « Ces actes comprennent ceux nécessaires à la réalisation et à la crédibilisation du nom ou de l'identité d'emprunt (...) »

*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 14 octobre 2015. Elle aura exceptionnellement lieu à 11.00 heures comme le dépôt du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 se fera à 9.30 heures.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry