



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 octobre 2015
2. Projet de proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution
 - Présentation et adoption
3. 6675 Projet de loi
 - 1) portant réorganisation 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 : M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Max Hahn remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Claude Wiseler, Mme Cécile Hemmen, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany

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

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, Mme Octavie Modert

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 octobre 2015

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

2. Projet de proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

- Présentation et adoption

M. le Président présente succinctement son projet de proposition de révision sous rubrique transmis par courrier électronique le 20 octobre 2015. Il propose de préciser à l'article unique qu'il s'agit du « paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution ». Ainsi, l'article unique prendra la teneur suivante :

« **Article unique.** Le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur 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. » »

Le projet de proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution est adopté sous le bénéfice de la modification proposée ci-dessus.

3. 6675 Projet de loi

1) portant réorganisation 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 l'examen des amendements parlementaires proposés par la commission ainsi que des propositions de reformulation élaborées par le Gouvernement suite aux discussions menées au sein de la commission sur base d'un texte coordonné élaboré par le secrétariat de la commission et transmis par courrier électronique le 19 octobre 2015.

Etant donné que lors de sa réunion du 14 octobre dernier, la commission ne s'est pas prononcée sur le montant des jetons de présence à allouer aux trois magistrats effectifs et à leurs suppléants visés par l'article 7 pour leur participation active à la commission spéciale, M. le Rapporteur propose de revenir sur l'article 21.

Art. 21. – Primes et indemnités

M. le Rapporteur propose de fixer à 250 euros les jetons de présence alloués aux trois magistrats effectifs et à leurs suppléants siégeant pour leur participation active à la commission spéciale.

La commission se rallie à cette proposition.

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3, le représentant du Gouvernement propose, dans un souci d'être complet, de le compléter par « les salariés de l'Etat du SRE » (il est précisé qu'il s'agit des anciens ouvriers de l'Etat). L'intervenant est d'avis qu'il est indiqué d'énumérer ces trois catégories de personnes dans les articles 21 et 22 au lieu de recourir au terme générique d' « agents » désignant « les fonctionnaires, les employés et les salariés de l'Etat du SRE ».

La commission fait sienne cette proposition. Par souci de cohérence rédactionnelle, elle décide de remplacer de cette manière les mots « membres du SRE ».

Quant à l'alinéa 2 du paragraphe 3, le représentant du Gouvernement souligne qu'il reprend les dispositions figurant actuellement dans un arrêté ministériel du 5 août 2004. La reformulation du texte proposée par le Gouvernement ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

En réponse à la question de savoir en quoi consiste la différence entre « une obligation de permanence » et « une obligation de présence continue », le représentant du Gouvernement répond que l'astreinte sous forme d'une obligation de permanence implique que l'agent du SRE concerné doit rester à la disposition du SRE en dehors des heures de travail et qu'il doit regagner son lieu de travail en cas de besoin du SRE, tandis que l'astreinte se présentant sous forme d'une obligation de présence continue implique une présence physique continue de l'agent du SRE concerné sur son lieu de travail pour l'exécution ou le soutien d'une tâche de nature opérationnelle, administrative ou technique.

Art. 22. – Obligation de confidentialité

Dans la lignée de sa décision prise à l'endroit de l'article 21, la commission décide de faire référence aux « fonctionnaires, employés et salariés de l'Etat du SRE » et de remplacer de cette manière les mots « membres du SRE ». En outre, à l'alinéa 2, les termes « les agents » sont remplacés par « ces personnes ».

La commission fait par ailleurs sienne la proposition de M. le Rapporteur d'employer à l'alinéa 3 le terme « renseignements » au lieu d' « informations ».

En réponse à la question de savoir en quoi consiste la différence entre « renseignements classifiés » et « renseignements secrets », le représentant du Gouvernement répond que le caractère secret d'un renseignement constitue un degré de la classification d'un renseignement. Au regard de cette explication, la commission décide de recourir à l'alinéa 3 au terme générique de « classifié » visant tous les degrés de la classification (secret, confidentiel etc.).

Un représentant du groupe politique CSV propose que M. le Rapporteur définisse dans le commentaire des articles certaines notions spécifiques au SRE, telles que « agent(s) », « informations », « renseignements » et « classifié(s) ».

Art. 24. – Fonctionnement de la commission de contrôle parlementaire

Cet article ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

Art. 26. – Dispositions pénales

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk propose de compléter le nouveau paragraphe 1^{er} par la disposition « et au paragraphe 1^{er} de l'article 25 », proposition à laquelle la commission se rallie. En effet, le non respect de cette disposition constitue une infraction pénale au même titre que le non respect des paragraphes 2 et 3 de l'article 24.

En outre, et au regard de l'obligation de confidentialité à laquelle sont soumis les agents du SRE, l'intervenant considère qu'il faut prévoir une disposition relative aux lanceurs d'alerte (« *whistleblower* ») et il renvoie à son amendement qu'il propose à ce sujet¹. A cet égard, M. le Président répond qu'il juge opportun d'attendre la mise en place d'un texte général sur les lanceurs d'alerte (M. le ministre de la Justice a annoncé de revoir la législation protégeant et encadrant les lanceurs d'alerte) au lieu de prévoir une disposition spéciale applicable au SRE. Un représentant du groupe politique CSV souligne que le texte proposé pose problème à bien des égards. Il faut en effet s'interroger sur la signification du début de la première phrase « Par dérogation à ce qui précède » du nouveau paragraphe 3 proposé par le représentant de la sensibilité politique déi Lénk. Par ailleurs, il est souligné que le procureur d'Etat a toujours le droit d'enquêter et de poursuivre ; il n'existe actuellement pas de dispositions lui interdisant de le faire. Au vu de cette remarque, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se déclare d'accord pour supprimer la deuxième phrase de son amendement. En ce qui concerne la disposition générale sur les lanceurs d'alerte, il estime qu'elle doit entrer en vigueur avec la loi en projet. En guise de conclusion, M. le Rapporteur argue que la première phrase de l'amendement que l'auteur entend maintenir est couverte par la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et il propose partant de ne pas l'adopter, proposition à laquelle la commission se rallie.

Art. 27. – Dispositions abrogatoires

Les propositions de reformulation proposées par le Gouvernement ne suscitent pas d'observation de la commission.

En ce qui concerne l'abrogation des articles 88-3 et 88-4 du Code d'instruction criminelle, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk annonce y revenir au moment de l'examen détaillé de ses amendements.

*

¹ Distribué(s) séance tenante et transmis par courrier électronique le jour même.

Examen des amendements proposés par le représentant de la sensibilité politique déi Lénk¹

En réponse à la question soulevée par M. le Rapporteur si les propositions de reformulation du représentant de la sensibilité politique déi Lénk constituent d'un point de vue formel des amendements, M. le Président répond par l'affirmative.

Intitulé

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk renonce à sa proposition de modifier l'intitulé.

Art. 2. – Organisation et contrôle hiérarchique

A l'alinéa 2 du paragraphe 2, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk propose de prévoir les deux notions de « informations » et de « renseignements ».

M. le Rapporteur souligne que la commission s'est mise d'accord sur l'emploi dans cet article de la notion de « renseignements ». Etant donné qu'il s'agit du Service de renseignement de l'Etat, il convient de protéger les renseignements sensibles. Il suggère partant de rejeter l'amendement en question, proposition à laquelle la commission se rallie.

Art. 3. – Missions du SRE

En ce qui concerne l'article 3, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk :

- Se demande jusqu'où va l'obligation d'anticipation.
- Propose de supprimer le bout de phrase « mais à l'exclusion de toute surveillance politique interne » et de prévoir un nouveau paragraphe 3 définissant la surveillance politique interne, d'une part, et ayant trait à l'exercice d'activités dans le cadre des droits et libertés reconnus par la Constitution et les traités internationaux, d'autre part.
- Demande la suppression des termes « intérêts économiques », à moins qu'on ne prévoie une définition. Il réitère sa remarque que la commission n'a eu aucun aperçu des activités de surveillance économique qui n'ont pas non plus fait l'objet de l'enquête parlementaire.
- S'interroge sur la définition des termes « terrorisme » et « extrémisme à propension violente » et propose de faire référence au « terrorisme défini au Code pénal ». A ses yeux, il est important de limiter la notion de « terrorisme » à la notion pénale luxembourgeoise. Qui plus est, il est d'avis qu'il faut omettre la notion de « extrémisme » qui peut facilement se confondre avec une optique très politique et il renvoie aux débats récents à la Chambre des Députés. Quant à la référence à une « propension » violente, l'orateur souligne qu'elle est très arbitraire vu qu'il s'agit d'une notion subjective.
- Propose la publication annuelle par le Comité d'un rapport général et d'un bilan des activités du SRE (nouveau paragraphe 5).

Le représentant du Gouvernement rappelle qu'il résulte des discussions de la commission sur l'article 3 qu'il est établi une lettre de mission précisant les activités du SRE et leurs priorités, lettre qui est transmise au préalable à la commission de contrôle parlementaire. En ce faisant, le SRE agit en toute transparence.

Tout en se prononçant contre une définition négative des missions, la commission décide de reprendre l'idée figurant à l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 3 dans le commentaire de l'article. Quant aux autres amendements, ils sont rejetés à la majorité par la commission. Concernant le nouveau paragraphe 5, il est renvoyé au paragraphe 8 de l'article 24 qui prévoit la publication par la commission de contrôle parlementaire d'un rapport d'activités annuel.

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

A l'endroit de l'article 5, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk :

- Propose de soumettre le recours à des personnes physiques externes au SRE, sources et informateurs à l'assentiment du Comité (alinéa 1^{er} du paragraphe 2).
- Propose d'introduire un nouveau paragraphe 3 prévoyant la mise en place d'un fichier des personnes physiques externes, sources et informateurs ainsi que des missions ou activités auxquelles celles-ci sont affectées. Ce fichier devrait en outre renseigner sur les indemnités éventuellement allouées à ces personnes.
- Suggère de préciser au paragraphe 3 (paragraphe 4 selon l'auteur de l'amendement) que les observations visées aux points c) et d) ne sont soumises à une quelconque durée.
- Considère que le directeur du SRE doit rapporter par écrit au Comité de toutes les observations réalisées par le SRE, donc également celles d'une durée inférieure à celle décrite sous les points a) et b) du paragraphe 3 (paragraphe 4 selon l'auteur de l'amendement).
- Reformule le point c) du pénultième alinéa du paragraphe 3 (paragraphe 4 selon l'auteur de l'amendement).

Le représentant du Gouvernement souligne que l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 est formulé de manière générale. Il prévoit que pour l'exercice de ses missions, le SRE peut recourir à d'autres personnes qui n'ont pas de relation de travail avec le SRE. L'orateur ne voit donc pas en quoi l'assentiment du Comité apporterait une plus-value au texte. En ce qui concerne l'alinéa 2 du paragraphe 3 (paragraphe 4 selon l'auteur de l'amendement), il est souligné que les points a) à d) ne sont pas cumulatifs, si bien que les points c) et d) sont à considérer comme une observation au sens de la loi en projet indépendamment de la durée pendant laquelle elle est effectuée. Suite à cette explication, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait observer que cette précision devrait être faite dans le commentaire de l'article.

M. le Président est d'avis que l'assentiment du Comité ne fait que compliquer la procédure en cas de nécessité de prendre une décision en un court laps de temps.

Quant à l'idée d'un fichier des personnes physiques externes, sources et informateurs, l'orateur se demande s'il ne s'agit pas d'une des conclusions de la commission d'enquête sur le SRE. A ses yeux, il importe de pouvoir retracer les sources afin que la protection puisse jouer. A cet égard, M. le Rapporteur souligne que le SRE établit d'ores et déjà des fiches pour les activités de renseignement, de sorte que toutes les informations en relation avec les différentes activités du SRE (sources etc.) sont répertoriées. Il s'agit en fait d'une mesure d'instruction interne.

En ce qui concerne la proposition de faire également rapport des observations effectuées dans un délai inférieur à celui prévu aux points a) et b) de l'alinéa 2 du paragraphe 3, M. le Président fait observer que si l'observation ne remplit pas la condition de durée y prévue, alors il n'existe pas d'obligation d'en faire rapport.

Quant à la proposition de remplacer au point c) du pénultième alinéa du paragraphe 3 le bout de phrase « le recours éventuel à des moyens techniques » par « les moyens techniques éventuellement utilisés », le représentant du Gouvernement s'interroge sur la différence entre ces deux bouts de phrase. Au regard de cette remarque, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk, jugeant sa proposition de texte plus claire, renonce néanmoins à son amendement.

Soumis au vote, les amendements maintenus par le représentant de la sensibilité politique déi Lénk sont rejetés à la majorité par la commission.

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

En ce qui concerne l'article 6, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk :

- S'interroge sur la signification du terme « crédibilisation », qui, à ses yeux, peut induire en erreur.
- Propose de remplacer le terme « incitation » par « justification ou une excuse légale ».
- Soulève la question de savoir si par « personnes requises » est visée une réquisition au sens de la loi.
- Propose l'introduction d'un nouvel alinéa *in fine* au paragraphe 1^{er} prévoyant que : « A la demande du ministère public l'identité réelle des membres du SRE peut toutefois être levée à l'égard des autorités judiciaires sur décision du président du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch ».

Quant à la proposition de remplacer le terme « incitation » par « justification ou une excuse légale », le représentant du Gouvernement explique que l'incitation se situe au niveau inférieur de la provocation, de sorte que l'amendement proposé va moins loin que le texte gouvernemental. En réponse, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne que sa proposition de texte signifie que l'agent du SRE utilisant une identité d'emprunt ne peut pas commettre une infraction sous le couvert de son identité d'emprunt, c'est-à-dire qu'il ne peut pas justifier une infraction par la crédibilisation de son identité d'emprunt.

M. le Président propose de préciser dans le commentaire de l'article que l'exemption de responsabilité pénale vise seulement l'article 231 du Code pénal. Pour le reste, l'agent du SRE continue à être soumis aux dispositions légales en vigueur.

*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 28 octobre 2015 à 10.30 heures. A l'ordre du jour figureront la continuation de l'examen des amendements du représentant de la sensibilité politique déi Lénk au projet de loi 6675 ainsi que l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat sur la proposition de loi 6407.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry