



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères

Le Ministre

Luxembourg, le 6 avril 2006

Concerne: Demande d'explications conformément à l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'homme

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de me référer à votre courrier du 7 mars 2006 par lequel vous avez invité mon Gouvernement à fournir des explications supplémentaires sur les mécanismes de contrôle relatifs aux activités des services de renseignement relevant d'autres États dans le cadre de la juridiction du Luxembourg. Par la présente, je vous prie de trouver en annexe les explications requises.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de ma haute considération.



Jean Asselborn

Monsieur Terry Davis
Secrétaire général
Conseil de l'Europe
67075 Strasbourg Cedex
France

Demande d'explications supplémentaires conformément à l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme

1. Mécanismes de contrôle relatifs aux activités des services de renseignement relevant d'autres Etats dans le cadre de la juridiction du Luxembourg

1.1 Les articles 113-123 du code pénal relatifs à la sécurité extérieure de l'Etat et de la défense nationale

Les textes assurent une protection efficace de tous les secrets qui intéressent la défense nationale et la sûreté extérieure de l'Etat.

La politique du Luxembourg en cette matière poursuit les objectifs suivants :

- protéger tous les secrets qui intéressent la défense du territoire et la sûreté extérieure de l'Etat,
- les protéger vis-à-vis de quiconque (puissances ennemies, puissances étrangères, toute personne non qualifiée),
- atteindre toutes les causes de violation des secrets, y compris les indiscretions et les imprudences.

Dans ses dispositions, le code pénal protège tous les secrets intéressant la défense du territoire ou la sûreté extérieure de l'Etat. Les textes contiennent une énumération large de ces secrets; objets, plans écrits, documents ou renseignements :

- vis-à-vis des puissances ennemies et étrangères, de toute personne non qualifiée pour en prendre livraison ou connaissance,
- en punissant la livraison: consommée, tentée, offerte ou proposée, la reproduction, publication ou divulgation, sans autorisation de l'autorité compétente : consommée, tentée, offerte ou proposée,
- l'appropriation induue : consommée, tentée, offerte ou proposée, le déplacement indu la négligence dans la garde
- en atteignant en outre certains faits équivoques qui pourraient être des actes de recherche
la présence frauduleuse ou simplement sans autorisation, dans différents endroits où l'on pourrait surprendre des secrets intéressant la défense du territoire, l'exécution de certains travaux, en recourant à la ruse ou simplement sans autorisation de l'autorité militaire,
certains actes préparatoires de recherches,
certains actes de nature à favoriser des investigations dangereuses, recel d'auteurs de certaines des infractions précédentes ainsi que, dans certains cas, la tentative de ces faits ou actes et l'offre ou la proposition de les commettre.

1.2 La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques

Un certain nombre d'articles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui a été ratifiée par le Luxembourg, peuvent être invoqués (cas d'activités d'agents de renseignement agissant sous couverture diplomatique) :

- Article 3 concernant les fonctions d'une mission diplomatique qui consistent notamment à s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'Etat accréditaire.
- Article 4 concernant l'agrément du chef de mission par l'Etat accréditaire. L'Etat accréditaire n'est pas tenu de donner à l'Etat accréditant les raisons d'un refus d'agrément.
- Article 7 : Attachés militaires navals ou de l'air
L'Etat accréditaire peut exiger que leurs noms lui soient soumis à l'avance aux fins d'approbation.
- Article 9 : Persona non grata (PNG)
L'Etat accréditaire peut à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est persona non grata ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable.
- Article 11 relatif aux limites de l'effectif de la mission.
- Article 41 : Respect des lois de l'Etat accréditaire.
Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. Les locaux de la mission ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission

2. Les mécanismes de contrôle concernant les agences nationales

2.1 Le contrôle institutionnel

Le Service est d'abord contrôlé à différents niveaux.

Il l'est d'abord au niveau institutionnel comme toute administration notamment à travers les moyens de contrôle et de surveillance dont dispose la Chambre des Députés en matière administrative à l'endroit des affaires gouvernementales.

Au niveau de la hiérarchie, le Service de Renseignement de l'Etat (SRE) est contrôlé au même titre que tout autre service public. Placé aux termes de la loi du 15 juin 2004 « sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat », il rend régulièrement compte de ses activités au Premier Ministre.

Le statut des fonctionnaires (droits et devoirs) est applicable aux membres du SRE qui s'exposent aux sanctions administratives y prévues.

Le contrôle des finances est opéré de façon interne à l'administration et de façon externe par la Cour des Comptes (contrôle périodique de la gestion du SRE).

La Cour des Comptes transmet le compte du comptable extraordinaire (nommé par le Ministre, ayant le budget dans ses attributions) accompagné de ses observations au Premier Ministre.

A la fin de chaque exercice, le Premier Ministre propose au Ministre ayant le budget dans ses attributions, d'accorder la décharge au comptable extraordinaire.

Avec la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des Comptes le législateur a encore étendu le contrôle financier auquel sera soumis le SRE en incluant la bonne gestion financière comme nouveau critère d'examen financier (recouvre en matière d'audit les critères d'économie, d'efficience et d'efficacité

Par ailleurs, conformément à l'article 6 alinéa 3 de la loi du 15 juin 2004, le Premier Ministre, avant le début de l'exercice budgétaire, informe la commission de contrôle parlementaire sur le détail des crédits mis à la disposition du SRE.

Le mécanisme du contrôle parlementaire :

Outre le contrôle direct exercé par une commission parlementaire sur le SRE dans le cadre des articles 14-15 de la loi du 15 juin 2004 portant organisation du SRE (développé ultérieurement) et qui couvre e.a. les relations du SRE avec les agences de renseignement étrangères, le Parlement dispose de moyens d'action sur le Gouvernement, notamment sur les départements qui pourraient être plus particulièrement visés par la matière, à savoir notamment le Ministère d'Etat, (Ministère tutelle du SRE) le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère des Transports (relation avec l'aéroport). Dans ce contexte, la Constitution a réservé à la Chambre des Députés, organe du pouvoir législatif, une série de moyens d'actions sur le Gouvernement – organe du pouvoir exécutif.

Les plus marquants de ces actions, en matière administrative et politique sont :

- l'examen des pétitions,
- le droit d'enquête,
- la question et l'interpellation,
- la motion et la résolution,
- la mise en accusation des ministres,
- le vote sur la question de confiance.

2.2 Le contrôle du SRE par une commission de contrôle parlementaire

La commission de contrôle parlementaire exerce un contrôle direct sur l'activité du SRE.

Par opposition au contrôle effectué par la Chambre des Députés en tant qu'organe des pouvoirs publics, la commission surveille la mise en œuvre par le SRE de la loi du 15 juin 2004 portant organisation du SRE (contrôle à posteriori).

La commission de contrôle parlementaire est composée des présidents des groupes politiques représentés à la Chambre des Députés. Le Directeur du SRE informe la

commission sur les activités générales du SRE, y compris les relations avec les services de renseignement et de sécurité étrangers.

La commission peut aussi procéder à des contrôles portant sur des dossiers spécifiques. A cette fin, la commission est autorisée à prendre connaissance de toutes les informations et pièces quelle juge pertinentes pour l'exercice de sa mission, à l'exception d'informations ou de pièces susceptibles de révéler l'identité d'une source du SRE ou pouvant porter atteinte aux droits de la personne d'un tiers.

La commission peut entendre les agents du SRE en charge du dossier sur lequel porte le contrôle. Lorsque le contrôle porte sur un domaine qui requiert des connaissances spéciales, la commission peut décider, à la majorité des deux tiers des voix et après avoir consulté le Directeur du SRE, de se faire assister par un expert.

A l'issue de chaque contrôle, la commission dresse un rapport final à caractère confidentiel qui inclut les observations, conclusions et recommandations formulées par ses membres et, le cas échéant, les commentaires relatifs aux contrôles spécifiques.

Ce rapport est adressé au Premier Ministre et aux députés membres de la commission de contrôle parlementaire.

La commission peut de sa propre initiative émettre un avis concernant des questions liées au fonctionnement et aux activités du SRE.

La commission de contrôle parlementaire est informée tous les 6 mois des mesures de surveillance des communications ordonnées par le Premier Ministre.

La commission soumet chaque année un rapport d'activités à la Chambre des Députés.

2.3 Le pouvoir judiciaire

Pour ce qui est du pouvoir judiciaire, la nature du contrôle est évidente. Le SRE, comme toutes les institutions de l'Etat, est soumis aux lois. Une infraction débouche sur une enquête judiciaire et, le cas échéant, des sanctions.

2.4 Mécanisme de contrôle concernant la surveillance par le SRE de toutes les formes de communication de personnes susceptibles de compromettre la sécurité de l'Etat

Ces opérations de surveillance sont subordonnées à des conditions de forme et de fond contraignantes.

D'une façon générale, le Premier Ministre peut ordonner les mesures de surveillance seulement après avoir constaté l'assentiment d'une commission composée du Président de la Cour Administrative, du Président du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg et du Président de la Cour administrative.

Le Premier Ministre ne peut donc agir qu'avec l'accord d'une commission composée des plus hauts responsables des juridictions luxembourgeoises, tous magistrats indépendants de l'exécutif.

Au total, cette commission répond aux exigences définies par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Klass lorsqu'elle soutenait, que les organes de contrôle devraient jouir d'une indépendance suffisante pour statuer objectivement. Elle exerce à priori un contrôle systématique.

Dans la pratique, le Premier Ministre ordonne la surveillance des communications sollicitées par le SRE que si les trois membres de la commission accordent leur assentiment.

Même en pareille occurrence, le Premier Ministre se réserve le droit de ne pas donner une suite favorable à la requête du SRE.

3. Relations entre les mécanismes de contrôle concernant le SRE et les mécanismes de contrôle visant les agences relevant d'autres Etats

Les mécanismes de contrôle portant sur les agences nationales couvrent les activités des agences relevant d'autres Etats dans la mesure notamment où dans le cadre du contrôle par la commission de contrôle parlementaire le Directeur du SRE, en informant la commission sur les activités générales du service, doit y inclure les relations avec les services de renseignement étrangers.

De la sorte, le contrôle (par la commission de contrôle parlementaire), le plus incisif auquel est assujéti le SRE, inclut ses relations avec les agences étrangères.

Par ailleurs, les relations que le SRE est autorisé à entretenir de par la loi avec les services étrangers permettent d'exercer une forme de contrôle sur ces services, encore qu'on ne puisse bien sûr jamais exclure une action non décelée d'une agence étrangère sur le territoire d'un autre Etat.