



Exposé des motifs

Contexte et objectif

L'objectif du présent projet de loi est d'abroger et de remplacer la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité (ci-après « la loi de 2004 ») afin d'établir, après plus de 20 années, un nouveau cadre de protection des pièces classifiées au Luxembourg.

Dans ce contexte, il convient de rappeler les travaux entrepris depuis le dépôt, le 2 mars 2016, du projet de loi N°6961.

Le projet de loi N°6961 visait en effet à modifier la loi de 2004 pour l'adapter aux évolutions européennes et internationales, renforcer et clarifier les missions de l'Autorité nationale de Sécurité et responsabiliser davantage les détenteurs de pièces classifiées.

Or, force est de constater que les travaux concernant le projet de loi N°6961 n'ont pas pu être finalisés. Un des éléments ayant soulevé le plus d'interrogations dans ce contexte a été le projet de créer une nouvelle administration pour lui attribuer les missions d'Autorité nationale de Sécurité (ci-après « ANS »). Les débats y relatifs ont surtout porté sur la nécessité et la plus-value d'une telle mesure, ainsi que sur les implications pratiques et statutaires pour les agents actuellement affectés à l'ANS au sein du Service de renseignement de l'État (ci-après « SRE »).

Le Gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire d'opérer un changement organique d'une telle ampleur et que l'ANS peut, comme elle le fait aujourd'hui, remplir ses missions en tant que division du SRE. Cette approche se défend aussi en termes de simplification administrative et d'efficacité budgétaire.

Outre le volet touchant au statut de l'ANS, l'analyse du projet de loi n°6961, effectuée ensemble avec le SRE/ANS, a également révélé le besoin de reconsidérer la structure ainsi que certains éléments de fond du projet de loi n°6961 qui ont évolué depuis son dépôt il y a 9 ans.

Même s'il est évidemment envisagé de maintenir les dispositions de la loi précitée de 2004 qui ont fait leurs preuves et de prendre en compte les avancées réalisées lors des travaux parlementaires concernant le projet de loi N°6961, force est de constater que le nombre et l'envergure des modifications, tant sur le fond que sur la structure, que le présent projet propose d'opérer par rapport à ces deux textes sont considérables.

L'ensemble des considérations précitées a mené le Gouvernement à retirer le projet de loi N°6961 de la procédure législative et à déposer le présent projet de loi, censé aboutir dans la création d'un cadre légal moderne et cohérent pour la protection des pièces classifiées au Luxembourg, qui servira également de base aux mesures de mise en œuvre plus détaillées à prendre par règlement grand-ducal.

Nouvelle structure

La structure du présent projet de loi est censée refléter l'objectif d'apporter, par rapport à la loi de 2004, une meilleure lisibilité du cadre légal qui devient plus facilement navigable pour ses utilisateurs.

Le texte est ainsi divisé en 11 chapitres (contre 4 dans la loi de 2004), concernant :

1. le champ d'application ;
2. les dispositions concernant la classification, le déclasséement et la déclassification ;
3. les mesures de protection des pièces classifiées ;
4. les habilitations de sécurité ;
5. l'ANS ;
6. le traitement des données recueillies ;
7. les dispositions pénales ;
8. les dispositions modificatives ;
9. les dispositions abrogatoires ;
10. les dispositions transitoires ; et
11. les dispositions finales.

Certains chapitres sont eux-mêmes divisés en sections et sous-sections.

Contrairement à la loi de 2004, les dispositions concernant le statut et les missions de l'ANS figurent dans un chapitre propre et non pas dans le chapitre traitant des habilitations de sécurité. En effet, le rôle de l'ANS dépasse celui qui lui est réservé dans le cadre des enquêtes de sécurité.

L'importance de la matière du traitement des données est également soulignée par le fait que les dispositions y afférentes sont regroupées dans un chapitre propre.

Il en va de même pour les dispositions pénales.

Dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique, le projet de loi propose de distinguer clairement entre les mesures applicables aux personnes physiques et celles applicables aux personnes morales. Cette distinction joue notamment par rapport aux mesures de protection et par rapport aux habilitations de sécurité. Alors que les grands principes sont comparables pour ces deux cas de figure, il importe de disposer de règles dédiées pour chacun d'entre eux.

Notons encore que le texte vise à fournir un cadre national pour la protection des pièces classifiées et n'a pas pour objectif de reproduire en droit national les règles fixées dans les contextes UE et OTAN pour les pièces portant une classification gérée par ces organisations, et de toute façon applicables à ces pièces par les autorités nationales concernées.

Évolutions substantielles

Le champ d'application de la loi en projet reste essentiellement le même que celui de la loi de 2004.

Par rapport à cette dernière, le projet de loi introduit cependant un certain nombre de concepts nouveaux qui sont définis clairement.

Le projet de loi introduit les règles de base concernant les opérations de classification, de déclasséement et de déclassification. Alors qu'aujourd'hui, la loi prévoit que « *le détenteur de pièces classifiées procède à leur destruction lorsque celles-ci ont perdu toute utilité pour lui* », le projet de loi vise à rompre avec le principe absolu de la destruction, étant donné qu'il existe un intérêt légitime pour conserver, dans la mesure du possible, ces pièces pour qu'elles puissent faire l'objet d'un archivage en application de la législation afférente. Pour des raisons de protection des données personnelles, du fonctionnement des administrations concernées et de la confiance mutuelle entre partenaires internationaux, certaines catégories de pièces classifiées ne pourront cependant pas être versées aux archives après expiration de leur utilité administrative.

La déclassification d'office après une certaine période n'est pas un concept retenu par le gouvernement, étant donné qu'il risquerait de se révéler contreproductif en réduisant la motivation des autorités pouvant procéder à une classification de reconsidérer au moment opportun le besoin de maintenir la classification d'une pièce donnée qui serait de toute façon déclassifiée après un certain moment. Au lieu d'introduire une date limite lointaine et artificielle, le concept retenu oblige au contraire les producteurs de pièces classifiées à déclassifier leurs pièces dès que les critères légaux ne sont plus remplis, ceci pour encourager un versement aux archives beaucoup plus rapproché des pièces en question.

Une autre clarification apportée par le projet de loi concerne les pièces datant d'avant l'entrée en vigueur de la loi actuelle en 2004 et qui sont dotées d'un marquage indiquant potentiellement une volonté de protection du contenu de la pièce. Il est proposé de considérer ces pièces comme non classifiées, à moins de les classer selon les dispositions du présent texte. Il existe en effet, dans les archives étatiques, un certain nombre de pièces anciennes portant des marquages du type « confidentiel » ou autre, pour lesquelles la signification exacte du marquage n'est plus retraçable. Afin d'éviter que ces pièces soient détruites avant de pouvoir être considérées pour un versement aux archives, il est clarifié qu'elles sont à traiter comme toute pièce non classifiée.

La liste des autorités pouvant procéder à une classification est étendue pour tenir compte des besoins constatés en pratique.

Un rôle central est confié à l'officier de sécurité dont les missions sont clairement énumérées. Il s'agit de l'agent « du terrain » des pièces classifiées utilisées par son entité qui connaît cette dernière et en même temps les règles applicables à la gestion des pièces classifiées, et qui est le mieux placé pour veiller à leur respect.

Concernant les mesures de protection des pièces classifiées, l'abolition de l'obligation de disposer d'une habilitation de sécurité pour l'accès aux pièces de niveau « RESTREINT » est une avancée notable et aligne le cadre légal national à celui des États voisins. Alors que l'accès à ces pièces reste conditionné (besoin d'en connaître et sensibilisation au cadre légal de protection des pièces classifiées), le maintien de la procédure assez lourde d'une enquête de sécurité semble disproportionné par rapport aux intérêts à protéger. Cette simplification administrative contribuera à désengorger l'ANS et les entités utilisatrices de pièces classifiées de niveau « RESTREINT », dont un certain nombre d'entités privées participent à des marchés classifiés.

La liste des autorités n'ayant pas besoin de détenir une habilitation de sécurité pour accéder à des pièces classifiées de niveau « CONFIDENTIEL » ou supérieur est également étendue pour tenir compte, notamment du principe de la séparation des pouvoirs.

Le projet de loi pose les principes concernant la protection des lieux dans lesquels sont utilisées des pièces classifiées de niveau « CONFIDENTIEL » ou supérieur. Ces lieux doivent être homologués par l'ANS.

Le détail des mesures de protection, de nature plus évolutive, est à arrêter par règlement grand-ducal.

Le projet de loi tient compte de l'augmentation du volume des pièces classifiées transmises via des systèmes d'information et de communication (les « SIC ») et précise le cadre légal les concernant.

Une section est également ajoutée pour traiter des mesures de protection relatives à la sécurité industrielle, visant les contrats classifiés.

Le chapitre concernant les habilitations de sécurité vise à détailler les différentes étapes s'étendant de la demande à la délivrance (ou au refus) d'une habilitation de sécurité. Distinguant entre les demandeurs personnes physiques et les demandeurs personnes morales, il se veut être un cadre légal clair et prévisible, apportant une plus grande transparence et, partant, une plus grande sécurité juridique tant pour les demandeurs que pour l'ANS elle-même.

Le contenu de la demande d'habilitation y est détaillé.

Par rapport aux garanties que doit présenter le demandeur, la fiabilité est ajoutée à celles déjà contenues dans la loi de 2004, à savoir la discrétion, la loyauté et l'intégrité. Il s'agit d'un complément visant à aligner le cadre national aux règlements de sécurité UE et OTAN. Il importe, en effet, que l'État puisse se fier à la capacité du détenteur d'une habilitation de sécurité de respecter le cadre légal en place.

Le projet de loi introduit également le concept de la caducité des habilitations de sécurité.

Une avancée majeure réside dans l'articulation détaillée de la portée de l'enquête de sécurité et de la mise en évidence des critères servant l'ANS à apprécier si un demandeur présente les garanties suffisantes.

L'enquête de sécurité est centrée sur le demandeur et la pratique de l'ANS consistant, en règle générale, à solliciter le demandeur à se présenter à un entretien, est ancrée dans la loi. Cela étant, le champ des personnes pouvant être appelées à contribuer à l'enquête via un entretien est élargi à toute personne majeure en mesure de fournir des informations pertinentes pour l'enquête.

Le but est de focaliser l'enquête de sécurité sur le demandeur tout en y associant les personnes pouvant effectivement fournir des informations utiles à son sujet à condition qu'elles y aient consenties.

Les critères d'appréciation sont listés de manière explicite et exhaustive, là encore pour fournir un cadre d'enquête le plus précis possible à l'ANS.

Quant aux accès directs et indirects de l'ANS aux banques de données, la loi de 2004 les règle par renvoi à la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État.

Or, il importe, là aussi, de fournir une liste claire de ces accès qui n'est pas identique à celle du SRE, tenant ainsi compte de la spécificité des missions respectives du SRE et de l'ANS.

Par rapport à l'accès aux données policières, il est tenu compte de l'adoption récente de la loi du 29 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et qui régit clairement l'accès de l'ANS aux fichiers de la Police.

Dans le cadre de la prise de décision par rapport à une demande d'habilitation, le rôle, la composition et le fonctionnement de la commission consultative déjà prévue par la loi de 2004 sont précisées.

Un chapitre est consacré au statut et aux missions de l'ANS qui est intégrée au sein du SRE. Il est précisé également que ses missions sont exercées sous l'autorité et la direction du directeur du SRE.

Au-delà des responsabilités de l'ANS dans le cadre des enquêtes de sécurité, elle est, de manière générale, chargée de veiller à la protection des pièces classifiées. Le projet de loi prévoit de lui conférer explicitement la mission de conseiller les entités concernées pour toutes les questions relatives à la gestion des pièces classifiées et de coordonner la sensibilisation à mener avec les personnes visées par la loi. Une assise légale lui est également conférée pour qu'elle puisse continuer à jouer son rôle dans le cadre des échanges internationaux entre autorités de sécurité d'États ou d'organisations tiers.

Le traitement des données recueillies par l'ANS bénéficie d'une attention particulière. Le projet se base sur les travaux effectués à ce propos dans le cadre de l'élaboration du projet de loi N°6961.

Alors que la loi de 2004 n'en prévoit pas, il est proposé d'introduire des dispositions pénales concernant, d'une part, les agents affectés aux missions de l'ANS, ceci pour souligner l'exigence d'un traitement discret des informations, souvent sensibles, qu'ils obtiennent dans le cadre des enquêtes de sécurité. D'autre part, il convient de protéger les pièces classifiées contre tout incident de sécurité causant leur compromission.

La modification de la loi organique du CTIE vise essentiellement à préciser les compétences de l'autorité opérationnelle des SIC et de l'autorité nationale de distribution cryptographique tout en permettant au CTIE de désigner les entités pouvant assumer la fonction d'autorité opérationnelle et la gestion et la distribution du matériel cryptographique, sous certaines conditions, afin de répondre à un besoin des entités réalisant des projets d'intérêt public. Le rôle du CTIE dans la gestion du Bureau d'ordre central et les compétences du CTIE en tant qu'autorité nationale d'agrément cryptographique sont également précisés.

La loi organique du SRE est modifiée pour permettre au SRE de recruter un troisième directeur adjoint, de formation juriste, dont les attributions comportent la gestion journalière de l'ANS, ceci pour tenir compte de l'accroissement du volume de travail des agents affectés à l'ANS qui bénéficieront ainsi d'un encadrement hiérarchique et juridique dédié pour garantir une mise en œuvre efficace et homogène du nouveau cadre légal concernant la protection des pièces classifiées.

La loi organique du Haut-Commissariat à la Protection nationale (le « HCPN ») est modifiée pour restructurer et préciser le rôle du HCPN en tant qu'autorité nationale TEMPEST.

La loi relative à l'archivage est modifiée pour la mettre en accord avec le nouveau cadre légal concernant la protection des pièces classifiées.

Dans un souci de sécurité juridique, il est précisé que les pièces classifiées ainsi que les habilitations de sécurité et les homologations délivrées en application de la loi de 2004 gardent leur validité après l'entrée en vigueur du nouveau cadre légal.