

maîtrisées tant bien, tant mal grâce à la volonté des membres de la commission d'enquête, à la disponibilité du secrétariat de la commission d'enquête et de la bonne coopération de certains intervenants extérieurs.

Plus particulièrement, il convient de préciser davantage le volet relatif à l'exécution des mesures d'instructions décidées par la commission d'enquête, y compris les pouvoirs impartis au Président de la commission d'enquête. De même, l'interaction des travaux d'investigation de la commission d'enquête parlementaire et des poursuites judiciaires entamées par les autorités judiciaires mérite une attention bien particulière.

Il convient évidemment de couler en force de loi les pratiques et autres procédés mis en œuvre au niveau administratif de la commission d'enquête.

f) Nécessité de disposer d'un cadre légal spécifique pour le domaine de l'intelligence économique et pour le domaine du conseil militaire et de la sécurité

L'intelligence économique

Il échet de noter que le secteur des cabinets d'intelligence économique, sociétés privées spécialisées dans l'exploration légale d'informations portant sur des sociétés et entreprises et qui disposent de banques de données afférentes spécifiques ou encore des officines tenues par des anciens policiers, militaires ou retraités des services de renseignement, les fameux barbouzes, existe bel et bien; une réalité à ne pas nier.

Le secteur de ces sociétés a littéralement explosé partout dans le monde ce qui est la preuve d'une évolution dynamique du besoin réel existant sur le terrain. Il s'agit d'un secteur d'activité en plein essor. Il s'agit d'une conséquence directe résultant du mouvement de la privatisation de l'espionnage.

De telles activités sont *a priori* parfaitement légales et une multitude d'informations sont accessibles au public. Or, le risque des dérives, de tomber dans l'illégal est réel.

Les membres de la commission d'enquête soulignent la nécessité, même si la définition même de ce type d'activité est problématique, de réglementer ce type d'activités.

En effet, l'intelligence économique, terme à connotation anglo-saxon, est un volet qui doit donner lieu à plus de précaution. La couverture de ce volet ne donne guère lieu à difficulté à condition que les intérêts jugés fondamentaux de l'Etat et de la collectivité publique restent au centre des préoccupations et des agissements. La définition même de ce qu'il faut entendre par «intelligence économique» pose problème, notamment en termes de modalités de partage et de l'identification du bénéficiaire d'une information recueillie avec des acteurs économiques et autres privés. Comment la délimiter et démarquer le champ de partage d'une information recueillie à titre de l'intelligence économique de celui du délit d'initié ?

En France, l'intelligence économique, aux termes de la circulaire du Premier ministre du 15 septembre 2011 (n°5554/SG), «[...] consiste à collecter, analyser, valoriser, diffuser et protéger l'information économique stratégique, afin de renforcer la compétitivité d'un Etat, d'une entreprise ou d'un établissement de recherche.»

Le métier de l'intelligence économique fait l'objet d'un cadre légal conforté depuis l'adoption de la loi (française) n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (communément appelée loi LOPPSI 2) qui a renforcé le statut des «métiers d'intelligence économique». Malgré le constat qu'il n'existe pas de définition juridique unique, ces sociétés se voient appliquer les dispositions du droit commercial et sont soumises au respect des dispositions légales de protection et de respect de la vie privée.

Au Luxembourg, il y a de lieu de s'inspirer à l'image de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance⁴ et du règlement grand-ducal du 22 août 2003 portant exécution de certaines dispositions de la loi relative aux activités de gardiennage et de surveillance⁵. Ainsi, la société devra disposer d'un agrément préalable en vue de se livrer à ce type d'activités. Un tableau reprenant la société avec ses coordonnées, les activités autorisées et la date de délivrance de l'agrément afférent fera l'objet d'une publication adéquate.

Le domaine du conseil militaire et de la sécurité

Dans le cadre de la réglementation de l'activité de l'intelligence économique, il y a lieu de prévoir l'interdiction pure et simple des activités relevant du conseil militaire et de la sécurité, communément appelée société privée militaire.

g) La politique publique de l'intelligence économique

En aval du point h) ci-avant, il convient de s'interroger si l'Etat ne devrait pas disposer lui-même d'une telle entité qui participe à la protection du patrimoine économique national.

En l'état actuel, le SREL, aux termes de l'article 2, paragraphe (1), 1^{er} tiret, a, entre autres, pour mission de rechercher, d'analyser et de traiter, dans une perspective de prévention, les renseignements relatifs à son potentiel scientifique ou économique. Les travaux d'investigations menés par les membres de la commission d'enquête ont permis de révéler que le SREL a participé à des missions de prospection économique officielle. Dans un cas concret, il a même initié une telle mission, tandis que d'autres missions n'ont pas dépassé le stade de la planification. Aux yeux de la commission d'enquête, il s'agit là d'une prérogative ne revenant pas à un service de renseignement.

Partant, il y a lieu de redéfinir les missions incombant au Service de renseignement de l'Etat.

A côté, il convient de noter que le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur dispose, au sein de la Direction Générale «Promotion du commerce extérieur et des investissements», d'une cellule dénommée «Recherche et analyse, missions économiques». Cette cellule se livre:

- (i) à la recherche d'informations provenant de sources ouvertes et humaines sur des entités potentiellement intéressantes et termes de prospection d'investissements ou de promotion commerciale. Il s'agit d'apprécier essentiellement la solvabilité et

⁴ Mémorial A, n°131, 6 décembre 2002

⁵ Mémorial A, n°152, 10 octobre 2003

l'honorabilité des investisseurs potentiels en vue de l'évaluation du risque lié à un appui public de leurs projets et afin d'éviter de voir la réputation du Luxembourg se tenir.

- (ii) à l'organisation de cours de formation à destination des entreprises luxembourgeoises portant sur la protection de leur patrimoine commercial. De même, une campagne de sensibilisation dénommée «Be safe» a été initiée (en étroite collaboration avec le SREL) dans le domaine des bonnes pratiques liées à la protection du patrimoine économique d'une société.
- (iii) à la rédaction de notes de sécurité pour les participants aux missions économiques.
- (iv) à des fonctions d'appui dans le cadre de l'organisation de missions économiques ou foires à l'étranger.

Cette cellule de recherche peut être considérée comme constituant le noyau dur d'une entité administrative placée sous la tutelle politique du ministre de l'Economie et du Commerce extérieur et qui s'inscrit dans le concept d'une politique publique d'intelligence économique. Ainsi, elle travaille en étroite collaboration avec le SREL par l'intermédiaire d'un agent de liaison du SREL affecté à la cellule précitée.

La commission d'enquête sur le SREL souligne la nécessité de préciser, sur le plan législatif, davantage l'interaction et la collaboration de ladite cellule et le SREL. Il s'agirait d'une pierre maîtresse dans le cadre de l'organe à créer au niveau de l'administration gouvernementale et qui assurera la coordination interministérielle au niveau des besoins en renseignement en direction du SREL.

18 - La responsabilité politique

Le parlement n'est pas compétent pour tout ce qui touche le volet pénal. La décision de poursuivre ces affaires appartient uniquement aux autorités judiciaires. Dès lors, la commission d'enquête a évidemment transmis au parquet l'ensemble des documents qui pourraient relever du droit pénal.

Ainsi, des procédures pénales ont été initiées suite aux travaux de la commission d'enquête dans les affaires suivantes:

- affaire des ventes voitures SRE ;
- écoutes illégales ;
- affaire du CD crypté ;
- enregistrement secret du premier ministre ;
- affaire de la police secrète au sein du SRE.

De la même façon, des procédures disciplinaires sont en cours sur les dossiers suivants :

- contre Monsieur André Kemmer ;
- dans le contexte des ventes voitures.

Il reste néanmoins qu'au niveau parlementaire, certaines questions relatives aux responsabilités politiques doivent être exposées, précisées et élucidées. La commission d'enquête est d'avis qu'il a eu divers manquements, que certains d'entre eux sont d'une rare gravité et engagent la responsabilité politique du ministre sous l'autorité duquel le SRE est placé.

En effet, une des tâches essentielles d'un responsable politique est de veiller à la gestion saine et entièrement intègre du ministère ou des administrations dont il a le portefeuille.

Un ministre doit notamment rendre compte au Parlement, à titre personnel, de la façon dont il s'acquitte des responsabilités qui lui ont été confiées. La responsabilité politique comporte donc l'obligation de répondre de ses actes et des omissions et d'en supporter toutes les conséquences.

M. le Premier ministre, lors des auditions, a invoqué à sa défense la défaillance du contrôle exercé par la commission de contrôle parlementaire, le fait d'avoir ordonné à chaque fois la cessation d'une action illégale ou inappropriée dont il a eu connaissance, le fait d'avoir vu les défaillances et d'avoir œuvré en vue de se séparer de collaborateurs peu scrupuleux et finalement son initiative prise en vue d'engager une réforme de la loi de 2004.

Néanmoins, la commission d'enquête constate

1. les conversations enregistrées entre M. Mille et M. Juncker montrent que M. le Premier ministre était au courant de l'espionnage systématique du monde politique avant d'être Premier ministre. Il évoque même, lors de cet entretien, le fait qu'il avait hérité un dossier de M. Werner de cette époque sans avoir entrepris des démarches pour éclaircir les agissements du SRE pendant cette période,
2. le fonctionnement interne défaillant (procédures de recrutement, règles internes lacunaires et peu respectées),
3. la politique de désinformation à l'égard de la commission de contrôle parlementaire (voir enquêtes parallèles par le SRE dans le dossier « Bommeleeër » et la désinformation systématique lors de l'élaboration par la Commission de contrôle du rapport sur le « Stay Behind » dont M. le Premier ministre a perturbé l'élaboration d'un rapport qu'il avait lui-même commandité auprès de la commission de contrôle),
4. le nombre hallucinant d'opérations qui se situent au moins en partie en dehors du cadre légal (opération SAM, écoutes illégales, tentatives de corruption, affaire Cargolux, ...),
5. que M. le Premier ministre avait connaissance de plusieurs délits pénaux qu'il a omis de communiquer au Parquet comme l'exige la loi,
6. les graves dysfonctionnements opérationnels du service qui sont restés sans suites disciplinaires,
7. la commission d'enquête ne peut que déplorer que M. le Premier ministre n'ait pas décidé de prendre les mesures disciplinaires adaptées envers les différents agents en cause.

Ainsi, la commission d'enquête vient à la conclusion que M. le Premier ministre, en tant que supérieur hiérarchique du service de renseignement, n'avait pas seulement aucune emprise sur son service, mais il a de plus trop souvent omis d'informer la commission de contrôle parlementaire, voire le parquet sur les irrégularités, aberrations et illégalités des opérations entreprises par le service.

Au plus tard en 2008, quand M. Juncker commanditait le rapport spécial concernant le fonctionnement interne du SRE il aurait dû informer et avertir la commission de contrôle parlementaire.

Même lors des travaux de la commission d'enquête, les médias ont amené la plupart des éléments déclencheurs ayant conduit aux révélations des différentes affaires. La commission d'enquête déplore que M. le Premier ministre n'ait pas abandonné au plus tard à ce moment son manque d'information proactive par rapport à la commission d'enquête.

La responsabilité politique du Premier ministre est incontestable.

Projet de conclusions