

N° 4452<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1998-1999

**PROJET DE LOI**

**portant approbation du Protocole établissant, sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union Européenne et de l'article 41, paragraphe 3 de la Convention EUROPOL, les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, signé à Bruxelles, le 19 juin 1997**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES  
ET EUROPEENNES**

(9.12.1998)

La Commission se compose de: M. Jos SCHEUER, Président; M. Jean-Pierre KLEIN, Rapporteur; MM. Nicolas ESTGEN, Claude HALSDORF, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Jean HUSS, René KOLLWELTER, Mme Marcelle LENTZ-CORNETTE, MM. Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER et Alphonse THEIS, Membres.

\*

**CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES**

Le présent rapport a été arrêté par la Commission des Affaires étrangères et européennes dans sa réunion du 9 décembre 1998 au vu du projet de loi portant approbation du Protocole établissant les privilèges et immunités Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, signé à Bruxelles le 19 juin 1997.

Lors de la réunion qui s'est tenue le 16 novembre 1998, les membres de la Commission ont examiné le projet de loi sous rubrique.

\*

**1) OBJET DU PROJET DE LOI**

Comme l'indique l'intitulé le projet de loi sous rubrique vise à approuver le Protocole signé à Bruxelles le 19 juin 1997, qui, sur la base de l'article K.3 du TUE et de l'article 41, §3 de la Convention Europol, établit les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents.

\*

**2) TEXTE DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi sous examen comporte un article unique portant approbation du Protocole.

\*

**3) AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Dans son avis du 2 décembre 1997, portant sur l'approbation de la Convention Europol, le Conseil d'Etat avait émis des réserves à l'encontre du principe même d'un tel protocole prévoyant des privilèges

et immunités. La Haute Corporation estimait notamment qu'il lui semblait indiqué de limiter ces privilèges et immunités de façon à permettre aux agents en question l'exercice de leurs fonctions.

En réitérant ses réserves, le Conseil d'Etat, dans son avis relatif au projet de loi sous rubrique, rappelle que jusqu'à présent il était admis que les privilèges et immunités se limiteraient, en ce qui concerne les membres des institutions internationales, aux seuls détenteurs de pouvoirs politiques et non à des personnes qui traitent des affaires, fussent-elles de police. Par ailleurs, tout en confirmant qu'à l'heure actuelle la Convention Europol se limite à attribuer à l'Office Européen de Police un rôle d'optimisation, il souligne que la compétence d'Europol est appelée à se développer aux termes mêmes de sa Convention et que le Traité d'Amsterdam prévoit un renforcement assez conséquent des missions d'Europol.

Toutefois, compte tenu du fait que l'immunité visée n'est pas absolue, mais qu'elle peut être levée aux termes de l'article 12 du protocole par le directeur d'Europol – à condition que cette levée ne nuise pas aux intérêts d'Europol – et que l'approbation du protocole est nécessaire pour permettre à Europol de débiter son activité, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'approbation du projet de loi sous examen.

\*

#### 4) COMMENTAIRES

Lors de l'examen du projet de loi portant approbation de la Convention Europol, plusieurs membres des Commissions compétentes de la Chambre avaient, à l'instar du Conseil d'Etat, soulevé le problème du principe et de l'étendue des privilèges et immunités à accorder dans le cadre d'Europol.

A cet égard il convient tout d'abord de rappeler, comme mentionné d'ailleurs dans l'exposé des motifs du projet de loi sous examen, que les privilèges et immunités prévus s'appliquent exclusivement aux membres des organes et aux membres du personnel pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles (art.41, §1 de la Convention). L'article 8, §1 du Protocole précise ainsi que l'immunité des organes et du personnel d'Europol vaut uniquement pour „les paroles prononcées ou écrites et pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles“. En d'autres termes, les organes et le personnel visés restent responsables pénalement et civilement pour les actes commis dans le cadre de la vie privée.

Par ailleurs, l'immunité accordée aux personnes visées à l'article 8 ne s'étend pas aux actions civiles engagées par un tiers en cas de dommages corporels ou autres, ou d'homicide, survenus lors d'un accident de la circulation causé par ces personnes.

En ce qui concerne l'immunité de l'organisation Europol elle-même, celle-ci vaut exclusivement pour les actions en responsabilité intentées pour transmission de données incorrectes. Aux termes de l'art. 38, §1 de la Convention Europol, ces actions doivent être intentées contre l'Etat où le fait dommageable s'est produit. Europol répond par contre de tous les dommages causés par ses organes directeurs ou agents dans l'exercice de leurs fonctions. Les responsabilités contractuelle et non contractuelle d'Europol ne connaissent pas de restriction.

A l'instar du Conseil d'Etat, la Commission de la Chambre tient aussi à souligner que l'immunité prévue par le projet de loi sous rubrique n'est pas absolue dans la mesure où l'article 12 du Protocole oblige le Directeur d'Europol à lever l'immunité d'Europol et des membres du personnel „*au cas où cette immunité entraverait l'action de la justice et où il peut la lever sans nuire aux intérêts d'Europol*“. Quant à la marge d'appréciation dont dispose le Directeur d'Europol dans ce contexte, on rappellera qu'elle n'est pas illimitée. En effet, par décision du Conseil et après avis du conseil d'administration le directeur et les directeurs adjoints peuvent être révoqués (art. 29, §6 de la Convention) si une entrave à la justice devait être constatée. Par ailleurs le conseil d'administration doit présenter chaque année au Conseil un rapport sur les activités d'Europol et la Présidence du Conseil doit à son tour adresser annuellement un rapport spécial sur les travaux menés par Europol au Parlement européen.

Enfin, il convient de souligner qu'en l'absence des immunités et des privilèges prévus par le protocole, l'organisation visée et ses agents pourraient se retrouver exposés à des pressions rendant impossible l'exercice des missions leur attribuées, à savoir rassembler des informations, faire des analyses dans des domaines très spécifiques de la criminalité internationale et échanger ces données.

Toutefois, la Commission des Affaires étrangères et européennes tient aussi à faire sienne la recommandation du Conseil d'Etat quant à la nécessité de réexaminer et de reformuler les dispositions

du protocole au vu des expériences acquises et surtout lors de toute extension des pouvoirs d'Europol. En effet, si la tâche d'Europol se limite actuellement à prêter son aide aux services policiers des Etats membres on rappellera que le Traité d'Amsterdam a, bien que pour l'avenir, conféré également des compétences opérationnelles à cette organisation. Le point 2 de l'article K.2 stipule ainsi que „*le Conseil encourage la coopération par l'intermédiaire d'Europol ...*”. Dans les cinq années qui suivent la date d'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam le Conseil permet notamment à Europol „*de faciliter et d'appuyer la préparation, et la mise en oeuvre d'actions spécifiques d'enquête menées par les autorités compétentes des Etats membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui*”. Or, comme remarqué par la Haute Corporation, plus les activités d'Europol seront effectives sur le terrain, plus les immunités et les privilèges risquent de poser problème.

En ce qui concerne enfin l'exonération d'impôts et de droits inscrite à l'article 4 du Protocole, la Commission de la Chambre tient à préciser que si dans le cadre de ses fonctions officielles, Europol, ainsi que ses avoirs, revenus et autres biens, sont exonérés de tout impôt, aucune exonération n'est accordée en ce qui concerne les impôts, taxes et droits qui constituent la rémunération de services spécifiques. De même, au point 1 de l'article 10 il est stipulé que les membres du personnel d'Europol engagés pour une durée minimale d'un an sont soumis à un impôt au profit d'Europol sur les traitements et émoluments versés par celui-ci.

\*

## 5) CONCLUSIONS

En ratifiant la Convention Europol, la Chambre des Députés a confirmé la volonté de notre pays d'assurer sa contribution à la lutte contre toutes les formes de criminalité organisée, de trafic de drogues et de terrorisme, ce afin de concrétiser l'idée d'un espace européen qui non seulement permette la libre circulation des personnes, marchandises et capitaux, mais qui garantisse aussi la sécurité de ses citoyens.

La Commission des Affaires étrangères et européennes de la Chambre des Députés ne peut partant qu'approuver le projet de loi sous rubrique, ce d'autant plus que l'approbation de ce Protocole est nécessaire pour la mise en place d'Europol et qu'il en garantira l'efficacité.

Le Protocole qui fait l'objet de la présente approbation est conçu dans le but d'une lutte efficace contre la criminalité internationale organisée grave. Il sécurise l'activité des acteurs chargés de l'exécution de cette lourde tâche dans l'intérêt de la sécurité de notre société. Europol et ses agents, pour suffire à cette mission, doivent être en mesure d'agir en toute indépendance.

La Commission a eu une discussion au sujet du principe des privilèges en faveur de membres des organisations ou institutions internationales et notamment européennes. Il a été constaté que l'introduction de ces privilèges remonte à une époque où des circonstances particulières ont paru les justifier.

Actuellement que le nombre des institutions internationales va croissant et que la situation des bénéficiaires de ces privilèges a changé il faut se demander si l'octroi de ces privilèges se justifie toujours.

Aussi la Commission est-elle d'avis d'entamer prochainement une discussion globale sur le bien-fondé des privilèges dont la justification est difficilement compréhensible pour le commun des mortels.

Compte tenu de l'avis positif du Conseil d'Etat ainsi que des remarques formulées ci-avant, la Commission des Affaires étrangères et européennes, tout en réitérant son souhait que les dispositions du protocole soient périodiquement soumises à un réexamen au vu des expériences acquises et lors de toute extension du champ d'action et des pouvoirs d'Europol, recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur proposée par le Gouvernement.

Luxembourg, le 9 décembre 1998.

*Le Président,*  
Jos SCHEUER

*Le Rapporteur,*  
Jean-Pierre KLEIN