

N° 7819⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant :

- 1° **approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière, signé à Bruxelles, le 23 juillet 2018 ;**
- 2° **modification de la loi modifiée du 21 novembre 2004 portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, signé à Luxembourg, le 8 juin 2004**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SECURITE
INTERIEURE ET DE LA DEFENSE**

(10.12.2021)

La Commission se compose de : Mme Stéphanie EMPAIN, Présidente-Rapportrice ; Mmes Diane ADEHM, Semiray AHMEDOVA, Nancy ARENDT ép. KEMP, MM. Carlo BACK, Dan BIANCALANA, Léon GLODEN, Marc GOERGEN, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Claude LAMBERTY, Georges MISCHO, Mme Lydia MUTSCH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 3 mai 2021 par le ministre des Affaires étrangères et européennes. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un commentaire des articles du traité à approuver, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière et du texte du traité.

Le 16 juillet 2021, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son avis.

Le Parquet général a émis son avis le 29 juin 2021 et le Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch le sien le 6 juillet 2021.

L'avis du Conseil d'État date du 15 juin 2021.

La commission a examiné l'avis du Conseil d'État dans sa réunion du 3 décembre 2021, où elle a désigné sa présidente rapportrice du projet de loi.

La commission a adopté son rapport le 10 décembre 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n°7819 a comme objet d'approuver en droit luxembourgeois le Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays Bas en matière de coopération policière, ainsi que ses annexes, signé le 23 juillet 2018 à Bruxelles (ci-après désigné comme « le Traité »).

Le Traité est le résultat d'un engagement commun que les ministres compétents des trois pays ont pris le 18 novembre 2016. Il s'appuie sur l'acquis européen en matière de coopération policière et les différentes possibilités offertes en vertu de cet acquis d'aller au-delà de ce qui est prévu au sein de l'espace Schengen et de l'Union européenne.

Sur le plan national, une coordination étroite entre le Ministère de la Sécurité intérieure, le Ministère de la Justice, le Parquet général et la Police grand-ducale a eu lieu. Le Traité a été signé pour le Grand-Duché de Luxembourg par les Ministres de la Sécurité intérieure et de la Justice.

Ce nouveau Traité en matière de coopération policière remplacera celui du 8 juin 2004 en matière d'intervention policière transfrontalière. Le nouveau Traité a pour objectif de renforcer la coopération entre les parties, notamment dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et d'enquêtes en la matière, ainsi que le maintien de l'ordre public et de la sécurité publique.

Le Traité prévoit de nouvelles dispositions en ce qui concerne les modalités de la poursuite transfrontalière, l'exécution d'actes de recherche sur le territoire respectif des autres parties contractantes, les demandes de mise en sécurité des traces et des preuves en situation d'urgence, le transport et l'accompagnement transfrontaliers de personnes et de biens ou l'intervention à bord de trains et bateaux internationaux. D'autres dispositions règlent les modalités de l'échange de données à caractère personnel et d'informations, ainsi que l'intervention transfrontalière et la coopération entre les unités spéciales des parties contractantes.

Le Traité prévoit également certaines nouvelles dispositions de coopération plus étendues, tout en laissant le choix aux parties contractantes quant à leur participation, telle par exemple la nouvelle possibilité d'interrogation de concordance de banques de données policières et d'autres formes d'échanges d'informations plus étendues comme la transmission de données de référence en matière de comparaison automatisée des données d'immatriculation.

Il convient de noter qu'il s'agit ici de formes de coopération selon le principe de la géométrie variable. Ainsi, il existe des formes de coopération renforcée entre les autorités belges et néerlandaises dans des domaines spécifiques dans lesquels le Luxembourg ne participe pas, à l'heure actuelle. On peut par exemple citer l'échange de données via le système de collecte de données « Automatic Number Plate Recognition » ou encore des postes de police communs dans les régions Baerle-Duc et Baerle-Nassau.

L'article 35 du Traité énonce les règles générales de compétences que les fonctionnaires de l'État expéditeur disposent sur le territoire d'une autre partie contractante. Ainsi, les fonctionnaires étrangers ne disposent sur le territoire d'une autre partie contractante que des compétences qui leur sont attribuées par le Traité ou par le droit national de l'État d'accueil, et ils ne peuvent pas exercer de compétences qui ne leur soient pas attribuées dans leur propre droit national. Il convient aussi de rappeler que l'article 61 permet aux parties contractantes de refuser toute intervention, notamment si celle-ci affecte ses propres droits souverains de manière telle que sa propre sécurité ou d'autres intérêts majeurs sont menacés ou qu'il est porté atteinte au droit national.

Afin de mettre effectivement en œuvre certaines de ces dispositions et afin de régler les modalités pratiques de certaines formes de coopération, le Traité prévoit à maints endroits la possibilité, voire la nécessité de conclure des accords ou arrangements d'exécution au sens de l'article 62 du Traité. Ces accords et arrangements d'exécution portent sur un objet déterminé et ne règlent en principe que des détails techniques, opérationnels et administratifs sans aller au-delà de la mise en œuvre administrative et technique des droits et obligations prévus par le Traité. Ainsi, ils ne doivent pas faire l'objet d'une approbation législative au Luxembourg.

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 15 juin 2021, le Conseil d'État considère que les articles 2 à 8, soit reprennent des dispositions consacrées dans le Traité et dans la Constitution, soit ont un caractère informatif. Les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 seraient donc à omettre.

La commission se rallie à cet avis.

*

IV. AUTRES AVIS

Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

Dans son avis du 16 juillet 2021, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à soulever une incohérence dans le Traité en ce qui concerne l'utilisation de la force par les unités spéciales de la Police grand-ducale.

L'article 59, paragraphe 2 pourrait sous-entendre que les unités spéciales de la Police grand-ducale pourraient tirer avec leurs armes dans les mêmes conditions légales que les membres des unités spéciales de la partie contractante sur le territoire de laquelle ils se trouvent. Or, il convient de noter que l'article 59, paragraphe 2 ne déroge pas à l'article 53, paragraphe 8 du Traité qui stipule clairement la règle de compétence que les membres des unités spéciales « ne peuvent en aucun cas exercer des compétences dont ils ne disposent pas dans leur propre pays ».

Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et du Parquet général

Les avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et du Parquet général ne se réfèrent pas principalement au texte du projet de loi, mais mettent en avant une série de réflexions relatives à la mise en œuvre de certaines dispositions du Traité.

Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 7819³.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article a pour objet l'approbation du Traité et de ses annexes et ne donne pas en soi lieu à observation.

En ce qui concerne le titre 6 du Traité, relatif à l'intervention transfrontalière d'unités spéciales, nouveau par rapport au Traité du 8 juin 2004, la commission note que la Chambre des fonctionnaires et employés publics soulève une incohérence entre les articles 53, paragraphe 8 et 59, paragraphe 2 : « Selon l'article 53, paragraphe 8, les membres des unités spéciales de la Police grand-ducale, notamment les tireurs d'élite, n'ont pas le droit de procéder à un tir de neutralisation, étant donné qu'ils ne disposent pas de cette compétence au Luxembourg. Ce droit leur semble pourtant être conféré à travers l'article 59, paragraphe 2, qui les autorise à tirer avec des armes dans les mêmes conditions légales que les membres des unités spéciales de la partie contractante sur le territoire de laquelle ils se trouvent. Selon les informations dont dispose la Chambre, un tir de neutralisation serait possible aux Pays-Bas, donc aussi pour les membres des unités spéciales luxembourgeoises en mission aux Pays-Bas.

Cette insécurité juridique dans le Traité risque de résulter dans des situations ingérables pour un fonctionnaire en situation de stress. Il ne faut pas perdre de vue que les missions se déroulent à l'étranger dans le respect du droit de l'État d'accueil, droit avec lequel aucun fonctionnaire n'est aussi familiarisé que celui relevant dudit État (et dont le droit est son droit national). ».

Le titre 6 a été inséré pour la raison que les unités spéciales des Pays-Bas ne se composent pas seulement de policiers, mais également de membres des forces armées. En outre, les législations belge et néerlandaise contiennent des dispositions spécifiques concernant l'usage d'armes par les unités spéciales, alors que le Luxembourg ne fait pas de distinction entre les membres de la Police.

La Belgique prévoit par ailleurs des dispositions spécifiques relatives aux demandes d'assistance d'unités spéciales étrangères, dont le Traité s'est inspiré, d'où certaines formulations qui pourraient donner lieu à confusion. Toutefois, l'article 53, paragraphe 8 du Traité ne laisse pas de doute, puisqu'il dispose expressément que les membres des unités spéciales « ne peuvent en aucun cas exercer des compétences dont ils ne disposent pas dans leur propre pays ». Si l'article 59 du Traité prévoit que les membres des unités spéciales, compétents dans leur pays pour utiliser des armes automatiques ou des armes à feu de précision de longue portée, peuvent « tirer avec ces armes dans les mêmes conditions légales que les membres des unités spéciales de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils se trouvent », il s'agit des conditions d'utilisation des armes par les unités spéciales et non pas d'une règle générale de compétence, celle-ci faisant l'objet de l'article 53, paragraphe 8 et ne permettant aucune exception. Ceci ressort aussi clairement du commentaire de l'article 53, paragraphe 8. L'article 59 signifie ainsi également que l'utilisation des armes est limitée pour les membres des unités spéciales étrangères sur le territoire luxembourgeois. L'article 35 du Titre 5 « Compétences » du Traité reflète d'ailleurs les règles générales de compétences en limitant en outre les compétences des fonctionnaires qui interviennent sur le territoire d'une autre partie contractante à celles dont ils disposent dans leur propre droit national, cet article s'appliquant aussi aux membres des unités spéciales, en vertu d'une répétition de ce principe à l'article 53 et en vertu d'une référence directe à l'article 35 par l'article 54. Finalement, le Traité prévoit par son article 61 un garde-fou général par la possibilité pour une partie contractante de refuser l'autorisation ou l'exécution d'une mesure qui porterait atteinte à son droit national.

Article 2

Cet article abroge les articles 2 à 6 de la loi d'approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

7819

PROJET DE LOI

portant :

- 1° approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière, signé à Bruxelles, le 23 juillet 2018 ;**
- 2° modification de la loi modifiée du 21 novembre 2004 portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, signé à Luxembourg, le 8 juin 2004**

Art. 1^{er}. Est approuvé le Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière, ainsi que ses annexes, signé à Bruxelles, le 23 juillet 2018, ci-après désigné comme « Traité ».

Art. 2. Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la loi modifiée du 21 décembre 2004 portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, signé à Luxembourg, le 8 juin 2004, sont abrogés avec l'entrée en vigueur du Traité.

Luxembourg, le 10 décembre 2021

La Présidente-Rapportrice,
Stéphanie EMPAIN