

**N° 7891<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant approbation de la déclaration unilatérale du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg définissant les modalités de la poursuite transfrontalière en application de l'article 41, paragraphe 9, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen, le 19 juin 1990**

\* \* \*

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

(24.3.2022)

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

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 28 septembre 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'une fiche d'évaluation d'impact et du texte de la déclaration annexée au projet de loi n°3567 lors du dépôt.

Le 16 novembre 2021, le Conseil d'État a rendu son avis.

La commission a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'État dans sa réunion du 8 février 2022, où elle a désigné sa présidente rapportrice du projet de loi.

Elle a adopté son rapport le 24 mars 2022.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi n°7891 a comme objet de mettre à jour la déclaration unilatérale définissant les modalités de la poursuite transfrontalière du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, faite initialement en 1992, par le biais d'une nouvelle déclaration.

Dans son article 41, la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen, le 19 juin 1990 (ci-après désignée « CAAS »), prévoit la possibilité pour les agents d'une

partie contractante de continuer, sur le territoire d'une autre partie contractante, la poursuite, entamée sur leur territoire, d'une personne prise en flagrant délit de commission d'une des infractions visées au paragraphe 4 ou de participation à l'une desdites infractions. Ainsi, la poursuite peut être exercée sans autorisation préalable lorsque les autorités compétentes de l'autre partie contractante n'ont pu être averties préalablement de l'entrée sur leur territoire, en raison de l'urgence particulière, ou que ces autorités n'ont pu se rendre sur place à temps pour reprendre la poursuite.

Selon l'article 41, paragraphe 9 de la CAAS, chaque partie contractante doit faire une déclaration détaillant les modalités d'exercice de la poursuite sur son territoire. Les parties peuvent ainsi, dans les limites imposées par la CAAS, déterminer les infractions justifiant une poursuite, le périmètre de la poursuite ou encore la possibilité d'accorder un droit d'interpellation aux agents étrangers dans le cadre de la poursuite.

L'évaluation du Luxembourg de l'application de l'acquis de Schengen en 2016 a donné lieu à un certain nombre de recommandations par des experts de la Commission européenne. Le Luxembourg s'est concerté avec les autorités françaises et allemandes en vue d'une harmonisation des règles relatives à l'exercice de la poursuite transfrontalière. La nouvelle déclaration permettra d'assurer la réciprocité des régimes de poursuite transfrontalière avec les trois pays limitrophes du Luxembourg.

En ce qui concerne la poursuite transfrontalière vers et depuis la Belgique, celle-ci sera régie par l'article 21 du Traité de police du 23 juillet 2018, dès l'entrée en vigueur de ce dernier. Pour ce qui est de la poursuite transfrontalière depuis l'Allemagne, le projet de loi prévoit de lever la limite imposée de 10 km ainsi que d'aligner le type d'infractions pouvant donner lieu à une poursuite transfrontalière aux infractions pouvant donner lieu à extradition, en faisant référence à l'article 41, paragraphe 4, point b) de la CAAS au lieu de l'article 41, paragraphe 4, point a), afin d'assurer la réciprocité des régimes avec l'Allemagne. Comme le droit d'interpellation des agents allemands était déjà prévu par la déclaration initiale du Luxembourg et est également accordé par l'Allemagne aux agents luxembourgeois, aucun changement ne s'impose sur ce point.

En ce qui concerne les modalités de la poursuite transfrontalière vers et depuis la France, celles-ci ont été abordées dans le cadre du Comité de pilotage de la Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise (COPIL) en janvier 2018. Il y a eu un accord pour abroger la limite de 10 km. Quant au droit d'interpellation, les autorités françaises ont réitéré leur position qu'un tel droit ne peut pas être accordé à des agents étrangers. Ainsi, le Luxembourg maintient les dispositions de sa déclaration initiale selon lesquelles les agents poursuivants français ne disposent pas d'un droit d'interpellation au Luxembourg. Il en est de même pour la liste des infractions qui reste limitée à celle de l'article 41, paragraphe 4, point a) de la CAAS.

\*

### III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 16 novembre 2021, le Conseil d'État ne soulève pas d'observation.

\*

### IV. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique du projet de loi contenant la déclaration unilatérale prévue par l'article 41, paragraphe 9 de la CAAS détermine pour les frontières avec nos trois pays voisins :

- 1) quelles catégories d'infractions permettent une poursuite d'agents de ces pays sur le territoire luxembourgeois ;
- 2) le périmètre, dans lequel une telle poursuite peut avoir lieu ;
- 3) si les agents étrangers disposent ou non d'un droit d'interpellation sur notre territoire dans ce périmètre.

La décision concernant ces trois éléments est à prendre par chaque État contractant par sa déclaration unilatérale, sachant que la CAAS laisse à chaque fois le choix entre deux options.

La CAAS contient par ailleurs des dispositions générales sur la poursuite, telle l'obligation d'informer la partie contractante concernée du franchissement de la frontière, prévue par l'article 41, para-

graphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3 : « Au plus tard au moment du franchissement de la frontière, les agents poursuivants font appel aux autorités compétentes de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle la poursuite a lieu. La poursuite sera arrêtée dès que la Partie Contractante sur le territoire de laquelle la poursuite doit avoir lieu, le demande. À la demande des agents poursuivants, les autorités localement compétentes appréhenderont la personne poursuivie pour établir son identité ou procéder à son arrestation. ».

La déclaration unilatérale du Grand-Duché de Luxembourg apporte des modifications à celle de 1992.

Pour la frontière commune du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume de Belgique, la référence au Traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962 tel que modifié par le Protocole du 11 mai 1974 est remplacée par celle au 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, précisément à son article 21. Depuis l'entrée en vigueur 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, les modalités de poursuite prévues par ce traité sont applicables et celles de 1962 abrogées. 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 entrera en vigueur dans les prochains mois et remplacera le Traité de 2004.

En vertu de l'article 21 du Traité de 2018, les agents belges peuvent entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg sans restrictions géographiques et pour toutes sortes d'infractions, à condition que la poursuite ait débuté légalement sur le territoire belge.<sup>1</sup>

Pour la frontière commune du Grand-Duché de Luxembourg et de la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg limite la poursuite actuellement à un périmètre de 10 km et à une liste comprenant 14 infractions, prévue par la CAAS à l'article 41, paragraphe 4, lettre a :

« 4. Dans une déclaration visée au paragraphe 9, les Parties Contractantes définissent les infractions visées au paragraphe 1 selon l'une des modalités suivantes :

a) Les infractions suivantes :

- assassinat,
- meurtre,

<sup>1</sup> 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, article 21 :

« Article 21.

**Poursuite transfrontalière**

1. Les fonctionnaires d'une Partie Contractante qui poursuivent une personne dans leur propre pays sont autorisés à continuer la poursuite par-delà la frontière sur le territoire d'une autre Partie Contractante sans autorisation préalable de cette dernière Partie Contractante, sans aucune restriction ni dans l'espace ni dans le temps si les services compétents de l'État d'accueil ne peuvent être avertis préalablement, en raison de l'urgence particulière de l'intervention, ou que ces services ne peuvent pas se rendre sur place à temps pour reprendre la poursuite.

2. Le droit de poursuite est subordonné aux conditions suivantes :

- a) les fonctionnaires poursuivants entrent en contact avec les services compétents de l'État d'accueil au plus tard au passage de la frontière ; la poursuite est interrompue dès que l'État d'accueil le demande, ou lorsque la continuation de la poursuite engendre une mise en danger concrète de la santé ou de la vie des personnes poursuivies ou de tiers et que cette mise en danger est manifestement disproportionnée au regard du danger à écarter ;
- b) les fonctionnaires poursuivants sont liés par les dispositions du présent article et au droit de l'État d'accueil ; ils obtempèrent aux injonctions des services compétents de l'État d'accueil ;
- c) les autorités et services compétents de la Partie Contractante dont les fonctionnaires poursuivants sont originaires apportent, en cas de demande par les autorités de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle la poursuite a eu lieu, leur concours à l'enquête consécutive à l'opération, y compris aux procédures judiciaires ;
- d) la poursuite transfrontalière peut être exécutée sur terre, par voies maritimes ou navigables ou dans l'espace aérien ;
- e) l'entrée dans les habitations et dans les lieux non accessibles au public n'est pas autorisée.

3. Une personne qui à l'issue d'une poursuite transfrontalière visée au premier paragraphe est retenue et qui est suspectée d'une infraction pénale pouvant donner lieu à une remise ou parce qu'elle s'est soustraite à une peine privative de liberté ou à une détention provisoire, peut, quelle que soit sa nationalité, être retenue aux fins d'audition par les services et autorités compétents de l'État d'accueil. Les règles pertinentes du droit national sont applicables par analogie.

Cette personne est libérée au plus tard six heures après le début de sa rétention – les heures entre minuit et neuf heures non comptées – à moins que les autorités compétentes de l'État d'accueil n'aient reçu au préalable un mandat d'arrêt européen.

4. Les autorités et services compétents des Parties Contractantes adoptent, par le biais d'arrangements d'exécution, d'autres directives relatives à la manière dont les poursuites transfrontalières doivent être exercées sur leur territoire. »

- viol,
- incendie volontaire,
- fausse monnaie,
- vol et recel aggravés,
- extorsion,
- enlèvement et prise d’otage,
- trafic d’êtres humains,
- trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes,
- infractions aux dispositions légales en matière d’armes et explosifs,
- destruction par explosifs,
- transport illicite de déchets toxiques et nuisibles,
- délit de fuite à la suite d’un accident ayant entraîné la mort ou des blessures graves. »

Ces limites ne sont pas imposées par l’Allemagne au Luxembourg, de sorte qu’il n’y a pas de réciprocité des régimes. Pour cette raison et conformément aux recommandations du Conseil de l’Union européenne dans le cadre de l’évaluation de 2016 de l’application de l’acquis de Schengen, il est proposé d’abandonner la limite de 10 km et d’étendre la liste des infractions à la lettre b de l’article 41, paragraphe 4 de la CAAS : « b) Les infractions pouvant donner lieu à extradition. ».

Pour la frontière commune du Grand-Duché de Luxembourg et de la République française, les dispositions s’appliquent réciproquement, mais sont en même temps les plus restrictives. En effet, la poursuite ne peut se faire qu’endéans une limite de 10 km à partir de la frontière, uniquement pour des personnes évadées et des personnes prises en flagrant délit de commission d’infractions énumérées à l’article 41, paragraphe 4, lettre a de la CAAS et sans droit d’interpellation. Comme le Luxembourg et la France ont été critiqués par la Commission européenne dans le cadre de l’évaluation de 2016 de l’application de l’acquis de Schengen, concernant notamment la limite de 10 km, les deux pays sont entrés en pourparlers, mais n’ont pu s’accorder que sur la suppression de cette limite, les autres restrictions étant maintenues. Sur demande de la France, les deux pays se concerteront pour une entrée en vigueur simultanée des deux déclarations unilatérales.

Quant à la forme, la commission a redressé une erreur dans l’intitulé et dans la phrase introductive de l’article unique par la suppression du mot « du » entre les termes « Union économique » et « Benelux ».

Au paragraphe 2, point 1<sup>o</sup>, le mot « paragraphe » désignant les paragraphes 5 et 6 de l’article 41 de la CAAS est mis au pluriel.

Aux paragraphes 2 et 3, les points 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> énumérant les modalités commencent par une lettre minuscule.

Le futur simple est remplacé dans le texte entier par l’indicatif présent. Aux paragraphes 2 et 3, point 2<sup>o</sup>, le verbe pouvoir est en outre supprimé.

\*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense propose en sa majorité à la Chambre des Députés d’adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

\*

**PROJET DE LOI**

**portant approbation de la déclaration unilatérale du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg définissant les modalités de la poursuite transfrontalière en application de l'article 41, paragraphe 9, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen, le 19 juin 1990**

**Article unique.** Conformément à l'article 41, paragraphe 9, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen, le 19 juin 1990, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg est autorisé à déposer la déclaration suivante :

« (1) Pour la frontière commune du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume de Belgique :

La poursuite s'effectue selon les modalités prévues à l'article 21 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) Pour la frontière commune du Grand-Duché de Luxembourg et de la République fédérale d'Allemagne :

La poursuite exercée par les agents visés à l'article 41, paragraphe 7, deuxième tiret, s'effectue sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg conformément aux modalités suivantes :

- 1° les agents poursuivants disposent du droit d'interpellation dans les conditions prévues à l'article 41, paragraphe 2, point b) et à l'article 41, paragraphes 5 et 6 ;
- 2° la poursuite s'exerce sans limitation dans l'espace ou dans le temps conformément à l'article 41, paragraphe 3, point b) ;
- 3° la poursuite se limite aux personnes évadées et aux personnes prises en flagrant délit de commission d'une des infractions visées à l'article 41, paragraphe 4, point b), ou de participation à l'une desdites infractions.

(3) Pour la frontière commune du Grand-Duché de Luxembourg et de la République française :

La poursuite exercée par les agents visés à l'article 41, paragraphe 7, troisième tiret, s'effectue sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg conformément aux modalités suivantes :

- 1° les agents poursuivants ne disposent pas du droit d'interpellation ;
- 2° la poursuite s'exerce sans limitation dans l'espace ou dans le temps conformément à l'article 41, paragraphe 3, point b) ;
- 3° la poursuite se limite aux personnes évadées et aux personnes prises en flagrant délit de commission d'une des infractions visées à l'article 41, paragraphe 4, point a), ou de participation à l'une desdites infractions. »

Luxembourg, le 24 mars 2022

*La Présidente-Rapportrice,*  
Stéphanie EMPAIN





