

N° 8430

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTÉRIEURES

(05.02.2025)

La Commission des Affaires intérieures se compose de : Mme Stéphanie Weydert, Présidente-Rapporteuse ; M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Dan Biancalana, Mme Taina Bofferding, M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Marc Lies, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, M. Tom Weidig, Membres.

* * *

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 30 juillet 2024 par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'un « check de durabilité – *Nohaltegkeetscheck* » et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Affaires intérieures le 12 septembre 2024.

Le Conseil d'État a émis son avis le 12 novembre 2024.

La Commission des Affaires intérieures a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures et a examiné l'avis du Conseil d'État lors de sa réunion du 8 janvier 2025.

La commission a désigné la Présidente de la Commission des Affaires intérieures, Mme Stéphanie Weydert, Rapporteuse du projet de loi lors de sa réunion du 5 février 2025.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport au cours de la même réunion.

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objectif principal de mettre en œuvre certaines dispositions du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif

au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (ci-après « le règlement (UE) 2019/1896 »).

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après « Agence »), communément appelée « Frontex », aide les États membres à organiser les aspects opérationnels de la gestion des frontières extérieures par le biais d'opérations conjointes et d'interventions rapides, d'échanges d'informations, d'analyses des risques, en établissant des relations avec les pays tiers et en assurant le retour des personnes faisant l'objet d'une décision de retour. Le règlement (UE) 2019/1896 vise également à doter l'Agence d'un contingent permanent de personnel, auquel les États membres doivent contribuer.

Le règlement (UE) 2019/1896 poursuit un double objectif. Premièrement, il vise à renforcer le mandat de l'Agence dans le but de gérer efficacement les frontières extérieures de l'Union européenne et d'accroître l'efficacité de la politique de l'Union en matière de retours, et ce dans le plein respect des droits fondamentaux. L'objectif de la politique de l'Union dans le domaine de la gestion des frontières extérieures est d'élaborer et de mettre en œuvre la gestion européenne intégrée des frontières au niveau national et au niveau de l'Union, qui est un corollaire indispensable de la libre circulation des personnes dans l'Union et un élément fondamental de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Deuxièmement, le règlement (UE) 2019/1896 a comme but de préparer l'Union européenne aux défis migratoires et aux éventuels futurs problèmes et menaces aux frontières extérieures, notamment à travers la création d'un contingent permanent de l'Agence. Ledit règlement permet ainsi à l'Agence de déployer des agents, sur demande des États membres, directement aux frontières extérieures de l'État membre requérant. Le règlement contribue également à détecter, prévenir et combattre la criminalité transfrontalière aux frontières extérieures et assure ainsi un haut niveau de sécurité intérieure.

Le projet de loi vise à encadrer les tâches incombant aux membres des équipes de l'Agence qui sont déployées au Luxembourg auprès de l'unité de Police de l'aéroport de la Police grand-ducale et de la Direction générale de l'immigration. Au Grand-Duché de Luxembourg, les membres des équipes ne seront affectés qu'à la gestion et au contrôle des frontières extérieures ou à l'assistance dans le domaine des retours. Ils n'effectuent leurs tâches et n'exercent leurs compétences que sur instruction et en présence d'un membre du cadre policier de l'unité de la Police de l'aéroport ou des agents de la Direction générale de l'immigration.

Le projet de loi réglemente en outre l'accès des membres des équipes aux bases de données nationales, européennes et internationales, dont la consultation est nécessaire à l'exécution des missions et tâches. Les articles 84 et 85 du règlement (UE) 2019/1896 régissent la responsabilité civile et pénale des membres des équipes.

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 12 novembre 2024, le Conseil d'État approuve généralement le texte du projet de loi. Il ne formule aucune opposition formelle, mais propose des reformulations textuelles et des corrections d'ordre légistique.

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit les notions essentielles pour la compréhension et l'application du projet de loi.

Les points 1° à 3° et 5° n'appellent pas d'observation du Conseil d'État dans son avis du 12 novembre 2024.

En ce qui concerne le point 4°, à l'endroit duquel les auteurs du projet de loi donnent une définition de la notion de « garde-frontière » en reprenant littéralement la définition de l'article 2, point 14), du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), le Conseil d'État « se doit de rappeler que la restitution littérale d'une définition contenue dans un règlement européen est superfétatoire dans la mesure où le règlement constitue un acte obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable. L'inscription de la définition en question dans le projet de loi sous avis ne se justifierait que dans la mesure où le règlement renvoie au droit national, les termes « droit national » devant, dans ce cas cependant, être définis ». Le Conseil d'État estime dès lors qu'il y a lieu de supprimer ladite définition.

La Commission suit la proposition du Conseil d'État en supprimant le point 4° initial.

Article 2

L'article 2, paragraphes 1^{er} et 2, du projet de loi arrête que les membres des équipes du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes déployés dans le cadre des équipes affectées à la gestion des frontières ou aux interventions en matière de retour, déployés à l'unité de la Police de l'aéroport ou dans le domaine des retours, n'agissent que sur instruction et en présence d'un agent national.

Le Conseil d'État, compte tenu du fait que les membres affectés à des équipes opérant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg comportent également du personnel statutaire employé directement par l'Agence qui reste soumis aux obligations inscrites dans le règlement (UE) 2019/1896 précité, propose de libeller le paragraphe 2 de la manière suivante :

« (2) Lors de l'accomplissement de leurs tâches et de l'exercice de leurs compétences, les membres des équipes sont liés par les pouvoirs leur attribués en vertu de la présente loi et du règlement (UE) 2019/1896 ».

La Commission fait sienne cette proposition de texte du Conseil d'État.

Le paragraphe 3 prévoit qu'au Grand-Duché de Luxembourg, le directeur général de la Police grand-ducale et le directeur de la Direction générale de l'immigration, chacun agissant dans son champ de compétence respectif, sont responsables pour établir, de concert avec l'Agence, les plans opérationnels.

Article 3

L'article 3 du projet de loi a trait aux tâches et missions à accomplir par les membres des équipes lors de leur soutien offert à l'unité de la Police de l'aéroport de la Police grand-ducale.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 4

Conformément à l'article 82, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/1896, les membres des équipes, y compris le personnel statutaire de l'Agence, sont soumis à l'autorisation de l'État membre hôte en ce qui concerne les profils pertinents pour effectuer les tâches pendant un déploiement nécessitant l'usage de la force, y compris le port et l'utilisation d'armes de service, de munitions et d'équipements, et sont soumis au consentement de l'État membre hôte ou, pour le personnel statutaire, à celui de l'Agence. L'État membre hôte, en l'occurrence le Grand-Duché de Luxembourg, doit donner son autorisation pour sélectionner les profils pertinents des membres des équipes pouvant être déployés au Grand-Duché de Luxembourg. L'article 4 du projet de loi prévoit que cette décision est prise par le directeur général de la Police grand-ducale.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 5

L'article 5 du projet de loi prévoit que, lors de leur déploiement au service de contrôle à l'aéroport, les membres des équipes sont autorisés à porter et à transporter les moyens de contrainte matériels, individuels ou collectifs, faisant partie de leur équipement réglementaire de base d'après le droit de l'État dont ils relèvent, à condition que ceux-ci puissent être portés et transportés par les agents relevant de la Police grand-ducale en vertu de la législation nationale.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 6

L'article 6 du projet de loi règle les modalités de l'usage de la force. Il est proposé de limiter l'usage de la force et l'utilisation des moyens de contrainte matériels, individuels ou collectifs à des seules fins de légitime défense des membres des équipes ou d'autrui, conformément à l'article 416 du Code pénal luxembourgeois.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 7

L'article 7 initial prévoit que l'article 43 du Code de procédure pénale s'applique aux membres de l'équipe.

Dans son avis du 12 novembre 2024, le Conseil d'État note que cette disposition, qui s'applique à toute personne qui est témoin d'un cas de crime flagrant ou de délit flagrant commis sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, est superfétatoire et peut dès lors être supprimée.

La Commission suit le Conseil d'État en supprimant l'article 7 initial de la loi en projet.

Article 8 (devenant l'article 7 nouveau)

L'article 8 initial, devenant l'article 7 nouveau du projet de loi (suite à la suppression prémentionnée de l'article 7 initial), a trait aux tâches et missions pouvant être accomplies par les membres des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes affectés aux interventions en matière de retour au sein des services en charge de l'immigration au

Luxembourg. L'assistance opérationnelle apportée par les membres des équipes consiste en l'identification de ressortissants de pays tiers et l'obtention de documents de voyage pour le retour en coopération avec les autorités des pays tiers concernés et d'autres activités préalables au retour et liées au retour.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 9 (devenant l'article 8 nouveau)

Afin de mener à bien les missions prévues par l'article 3, respectivement l'article 7, du projet de loi, les membres des équipes doivent être en mesure de consulter les bases de données de l'Union européenne et internationales.

Le paragraphe 1^{er} accorde à cette fin aux membres des équipes un accès direct à ces bases de données, sous réserve que leur consultation soit nécessaire. Par ailleurs, l'accès à certaines bases de données nationales est également indispensable à l'exercice des missions des membres du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes en matière de retours.

Ainsi, afin de mener à bien les missions qui leur incombent suivant l'article 7, le paragraphe 2 prévoit que les membres des équipes affectés dans le domaine du retour au sein de la Direction générale de l'immigration puissent, au même titre que les agents nationaux des services de l'immigration, accéder à des données concernant l'entrée et le séjour de ressortissants de pays tiers, telles que stockées dans les fichiers relevant du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions.

Dans son avis du 12 novembre 2024, le Conseil d'État relève que le paragraphe 2 autorise les membres du contingent permanent, qui interviennent sur le territoire luxembourgeois dans le domaine des opérations de retour, d'accéder aux données à caractère personnel des fichiers tenus par le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions. Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que les conditions prévues à l'article 82, paragraphe 10, du règlement (UE) 2019/1896 précité, doivent être respectées par les membres des équipes.

La Commission prend note de cette remarque du Conseil d'État.

V. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8430 dans la teneur qui suit :

Projet de loi

portant mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624

Chapitre 1^{er} – Définitions

Art. 1^{er}.

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « règlement (UE) 2019/1896 » : le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 ;
- 2° « règlement (UE) 2016/399 » : le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), tel que modifié ;
- 3° « agence » : l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes créée par règlement (UE) 2019/1896 ;
- 4° « membre des équipes » : un membre du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes déployé dans le cadre des équipes affectées à la gestion des frontières ou aux interventions en matière de retour conformément à l'article 54, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2019/1896, pour soutenir les équipes de l'unité de la Police de l'aéroport de la Police grand-ducale ou les services en charge de l'immigration.

Chapitre 2 – Disposition commune

Art. 2.

(1) Conformément à l'article 82, paragraphe 4, du règlement (UE) 2019/1896, les membres des équipes n'effectuent des tâches et n'exercent des compétences que sur instruction et en présence d'un membre du cadre policier de l'unité de la Police de l'aéroport ou des agents de la Direction générale de l'immigration du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) Lors de l'accomplissement de leurs tâches et de l'exercice de leurs compétences, les membres des équipes sont liés par les pouvoirs leur attribués en vertu de la présente loi et du règlement (UE) 2019/1896.

(3) Les plans opérationnels, tels que prévus par l'article 38 du règlement (UE) 2019/1896, sont établis entre le directeur exécutif de l'agence et le directeur général de la Police grand-ducale ou le directeur de la Direction générale de l'immigration dans le cadre de leurs attributions respectives.

Chapitre 3 – Tâches et compétences des membres des équipes déployés au sein de l'unité de la Police de l'aéroport

Art. 3.

Lors de leur déploiement au sein de l'unité de la Police de l'aéroport de la Police grand-ducale, les membres des équipes exercent les fonctions de garde-frontières conformément aux articles 7 à 13 du règlement (UE) 2016/399 et au droit national.

Art. 4.

Le directeur général de la Police grand-ducale est l'autorité compétente pour l'application de l'article 82, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/1896.

Art. 5.

Lors de leur déploiement à l'unité de la Police de l'aéroport, les membres des équipes sont autorisés à porter et à transporter les moyens de contrainte matériels, individuels ou collectifs, faisant partie de leur équipement réglementaire de base d'après le droit de l'État d'origine dont ils relèvent à condition que ceux-ci puissent être portés et transportés par les agents relevant de la Police grand-ducale en vertu de la législation nationale.

Art. 6.

L'usage de la force, y compris l'utilisation des moyens de contrainte matériels, individuels ou collectifs prévus à l'article 5, se limite à des fins de légitime défense des membres des équipes ou d'autrui conformément à l'article 416 du Code pénal.

Chapitre 4 – Assistance des membres des équipes affectés dans le domaine du retour

Art. 7.

Sans préjudice de la compétence du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions en ce qui concerne la prise de décisions de retour et d'application de mesures coercitives, les membres du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes déployés sur le territoire luxembourgeois en tant que membres des équipes dans le domaine du retour en application de l'article 52 du règlement (UE) 2019/1896 exercent les missions liées au retour des ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire luxembourgeois, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Chapitre 5 – Consultation des bases de données

Art. 8.

(1) En application de l'article 82, paragraphe 10, du règlement (UE) 2019/1896, les membres des équipes ont un accès direct, par un système informatique, aux bases de données de l'Union européenne et internationales dont la consultation est nécessaire à l'exécution des missions prévues aux articles 3 et 7 de la présente loi.

(2) Dans le cadre de l'exercice des missions et compétences telles que définies par l'article 7 de la présente loi, les membres des équipes ont accès aux données à caractère personnel des fichiers tenus par le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions.

* * *

Luxembourg, le 5 février 2025

La Présidente-Rapportrice,
Stéphanie Weydert