

**N° 5514<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI**

portant

1. **approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, signé à Prüm le 27 mai 2005, et**
2. **modification de la loi 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**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(24.10.2006)

Par dépêche en date du 9 octobre 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une série d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Au texte des amendements était joint un commentaire qui concerne plus particulièrement le cinquième amendement. Pour les autres amendements, qui se bornent à apporter au projet de loi les modifications préconisées par le Conseil d'Etat, le Gouvernement a fait l'économie d'un commentaire.

Dans la lettre de saisine, le Gouvernement insiste sur le caractère impérieux pour le Grand-Duché de Luxembourg de pouvoir procéder à la ratification du traité en cause dans les plus brefs délais, au vu du caractère novateur de ses dispositions qui améliorera considérablement la poursuite d'infractions pénales de nature transfrontalière. Il est encore indiqué que le Traité a déjà été ratifié par trois des sept Etats signataires, et, conformément à son article 50, il entrera en vigueur le 1er novembre 2006 entre l'Autriche et l'Espagne. Ces deux Etats seront rejoints par l'Allemagne le 23 novembre 2006.

Les 1er, 2e et 4e amendements ne suscitent pas d'observation, dans la mesure où les auteurs reprennent des suggestions du Conseil d'Etat formulées dans l'avis du 26 septembre 2006, la modification de l'intitulé du projet de loi découlant des amendements 2, 4 et 5.

Par le 3e amendement, l'alinéa 1 de l'article 2 du projet de loi d'approbation est modifié, à l'effet de désigner les autorités compétentes nationales et les points de contact nationaux:

- a) Le service de police judiciaire de la police grand-ducale est désigné point de contact national pour la transmission des données ADN et pour la transmission des données dactyloscopiques ainsi que pour la transmission de données en vue de prévenir des infractions terroristes. La section „police des étrangers“ du même service de police judiciaire est désignée point de contact national pour la planification et l'exécution des mesures d'éloignement des ressortissants de pays tiers.

- b) Le centre d'intervention national de la police grand-ducale est désigné point de contact national pour la transmission de données du registre d'immatriculation de véhicules, et pour la transmission de données dans le cadre de manifestations de grande envergure à dimension transfrontalière.
- c) Le service de contrôle à l'aéroport de la police grand-ducale est désigné bureau national de contact et de coordination en relation avec l'intervention de gardes armés à bord des aéronefs. Ce même service de contrôle est désigné bureau national de contact et de coordination pour les concertations sur l'envoi de conseillers en faux documents, pour la planification, la mise en œuvre, l'accompagnement et le suivi de mesures de conseil et de formation.
- d) Finalement, pour les autres formes de coopération visées au chapitre V du Traité (formes d'interventions communes, franchissement de la frontière dans les situations d'urgence, mesures d'assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophes et d'accidents graves, coopération sur demande), les auteurs des amendements proposent de désigner „les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément à la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducal et d'une inspection générale de la police“.

L'alinéa 2 de l'article 2 du projet de loi sous avis demeure inchangé, c'est-à-dire que la désignation des autorités nationales et des points de contact nationaux a lieu sans préjudice des attributions dévolues par la loi au Procureur général d'Etat et aux procureurs d'Etat. Le traitement des données ADN continuera donc à s'effectuer sous la responsabilité du procureur général d'Etat (article 15(1) de la loi du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle), alors même que la consultation automatisée et la comparaison automatisée ne relèvent pas d'une autorisation spécifique dudit magistrat (article 7(5) de la loi du 25 août 2006 précitée). Le Conseil d'Etat, au vu de la désignation présentement opérée, laquelle n'affecte point les attributions que la Police se voit confier au titre de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ou d'autres lois, ne perçoit pas l'utilité du maintien de la précision que „la désignation ... a lieu sans préjudice des attributions dévolues par la loi ... à la Police grand-ducale“. Il préconise en conséquence la suppression, à l'alinéa 2 de l'article 2, des termes „et à la Police grand-ducale“.

Le Conseil d'Etat relève, s'agissant de la désignation du service de contrôle de la police grand-ducale à l'aéroport en tant que bureau national de contact et de coordination en relation avec les interventions de gardes armés à bord d'aéronefs, que l'intervention de gardes armés à bord d'aéronefs n'étant pas réglementée au Luxembourg, il ne saurait être question pour ce service de coordonner une quelconque intervention à partir de l'aéroport de Luxembourg.

La disposition sous le point 9) du nouvel alinéa 1 de l'article 2 est reprise de l'annexe 2 (intitulée „autorités et services compétents“) du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière. Ainsi que le Conseil d'Etat l'avait-il déjà relevé dans son avis du 7 décembre 2004 relatif au projet de loi d'approbation du Traité Benelux (cf. *doc. parl. No 5406*), „cette détermination des autorités compétentes ... n'est d'aucun secours pour déterminer, à propos de chaque article du Traité prévoyant l'intervention de l'autorité compétente, quelle est l'autorité qui est précisément compétente“. Le Conseil d'Etat reconnaît que notamment les articles 25 et 26 du Traité sont susceptibles de faire intervenir différents fonctionnaires et différentes autorités, au regard tant de l'organisation interne et hiérarchique de la police, que des dispositifs nationaux susceptibles d'être mis en œuvre dans les hypothèses visées. Il n'est pas possible de procéder à une désignation de tous les fonctionnaires et de toutes les autorités susceptibles d'intervenir. Aux yeux du Conseil d'Etat, le Traité n'impose d'ailleurs pas une désignation exhaustive: argument peut être tiré de l'article 27(3) du Traité qui réserve la transmission, par l'autorité requise, d'une demande de coopération à l'autorité compétente, auquel cas l'autorité requérante est informée tant de cette transmission que de l'autorité compétente. Le Traité réserve par ailleurs par son article 25(4) la conclusion par les Parties contractantes d'un accord séparé sur les autorités à aviser sans délai.

Le Conseil d'Etat avait encore observé dans son avis sur le projet de loi d'approbation du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière: „... dans la mesure où l'article 32 de la loi sur la Police et l'Inspection générale de la Police dispose que „la Police accomplit ses missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi“, il peut paraître pour le moins surprenant que le présent projet de loi entend d'une manière générale désigner la Police grand-ducale en tant qu'autorité compétente. Le Conseil d'Etat de renvoyer dans ce contexte également aux dispositions de l'article 41 de la prédite loi, qui limite le pouvoir d'intervention d'office

*de la Police aux hypothèses où le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ...“.*

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de procéder à la désignation d'un service relais, disponible en permanence, les compétences au niveau interne restant réservées. La désignation du Centre d'intervention national de la Police grand-ducale semble à cet égard la meilleure solution, non seulement en termes d'opportunité, mais encore en termes de rapidité, alors que ce Centre devrait être à même de répercuter auprès de qui de droit les demandes et informations reçues.

Le Conseil d'Etat relève encore que la désignation des autorités et fonctionnaires compétents au titre de l'article 24 paraît la plus délicate. Ledit article ne fournit pas de cadre suffisamment précis pour la mise en œuvre de formes d'interventions communes (à signaler que pour les équipes communes d'enquête, non visées par le Traité de Prüm, la base juridique était autrement plus détaillée). L'article 24 renvoie d'ailleurs lui-même à un accord d'exécution pour régler les aspects pratiques de la coopération. Un parallèle peut être tiré avec le Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière, à propos duquel le Conseil d'Etat avait également signalé que les formes de coopération ne sont souvent qu'ébauchées et nécessitent des mesures d'exécution nationales. L'article 3 du présent projet de loi d'approbation semble à lui seul insuffisant pour valoir mesure d'exécution nationale de l'ensemble du volet „formes d'interventions communes“, puisqu'en définitive il ne règle que les pouvoirs dont jouissent les fonctionnaires d'autres Parties en cas d'intervention sur le territoire luxembourgeois. La désignation d'autorités au titre de l'article 24 du Traité, compétentes notamment pour constituer des patrouilles communes, ou pour déterminer d'autres formes d'interventions communes n'est dès lors pas sans soulever les mêmes questions d'ordre constitutionnel que celles signalées par le Conseil d'Etat à propos du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière. Au regard de l'article 97 de la Constitution, les autorités désignées ne sauraient avoir, en matière de formes d'interventions communes, „la compétence de leur compétence“.

D'après le commentaire de l'article 24, „cet article vise à créer une base légale plus générale que celle qui existe actuellement afin de permettre la réalisation des différentes sortes d'interventions policières qui s'avèrent nécessaires aux frontières intérieures des Parties contractantes, telles que les patrouilles communes, des opérations de recherche transfrontalières, des contrôles communs aux points névralgiques des frontières communes, etc.“. Il en résulte que ces formes de coopération sont à considérer comme devant constituer une réponse adéquate à certaines situations ou à certains besoins concrets. Aussi le Conseil d'Etat est-il à se demander s'il ne serait pas opportun de désigner, en l'état, également le Centre d'intervention national de la Police grand-ducale, et de réserver en conséquence la question des autorités compétentes pour décider de ces formes de coopération.

La désignation des autorités compétentes nationales et des points de contact nationaux n'est pas immuable: l'article 42(2) du Traité dispose que les déclarations faites peuvent être modifiées à tout moment par une déclaration adressée au dépositaire. Aussi le Conseil d'Etat pourrait-il marquer son accord à voir suivre la désignation opérée à l'alinéa 1 de l'article 2, d'un nouvel alinéa (l'alinéa 2 actuel devenant alors l'alinéa 3), laissant au Gouvernement le soin de modifier ces désignations suivant les compétences arrêtées ou à arrêter selon le droit interne.

Le nouveau point 9) de l'alinéa 1 ainsi que le nouvel alinéa 2 de l'article 2 en question pourraient se lire comme suit:

„9) Pour les autorités et fonctionnaires visés aux articles 24 à 27: le Centre d'Intervention National de la Police grand-ducale.

Ces désignations pourront être modifiées, par déclaration adressée par le Gouvernement au dépositaire du Traité, en fonction des dispositions de droit interne attributives de compétences au titre des dispositions afférentes du Traité.“

Le 5e amendement apporte une modification à l'endroit de l'alinéa 1 de l'article 75-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. La disposition en question, issue de la loi du 11 avril 2005 portant: 1. transposition de la décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, et 2. modification – de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire; – du Code d'instruction criminelle, a trait aux conditions de recrutement du membre luxembourgeois auprès de l'unité Eurojust („membre national“). En fait, le Gouvernement revient au texte originellement proposé (cf. *doc. parl. No 5362*), qui, dans le cours de la procédure législative, avait été modifié sur proposition du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 16 novembre 2004, avait relevé que „le projet sous avis ne précise pas le rang hiérarchique

*du magistrat désigné membre national. Il est toutefois évident que l'influence et l'efficacité du magistrat désigné seront tributaires de son expérience, de son rang hiérarchique et du prestige dont il jouira auprès de ses pairs nationaux. Le Conseil d'Etat propose dès lors de réserver le détachement en tant que membre national Eurojust aux magistrats bénéficiant d'une ancienneté supérieure à dix ans".* La Commission juridique de la Chambre des députés avait majoritairement adopté le libellé de l'alinéa 1 proposé par le Conseil d'Etat.

Le Gouvernement fait valoir que l'expérience a montré que des candidatures provenaient de personnes qualifiées et intéressées par le poste en question mais qui ne remplissaient pas la condition de l'ancienneté de 10 ans. La condition d'ancienneté serait donc trop restrictive. Elle ne serait pas non plus justifiée compte tenu des missions qui incombent au membre national d'Eurojust.

Si le Conseil d'Etat ne souscrit pas entièrement aux motifs à la base de l'amendement, – il est trop tôt pour dire quels seront les développements futurs d'Eurojust, qui pourraient le cas échéant justifier une condition d'ancienneté au sein de l'ordre judiciaire pour pouvoir être désigné membre luxembourgeois auprès de l'unité Eurojust –, il peut toutefois rejoindre les auteurs des amendements lorsqu'ils exposent „qu'il appartiendra à l'autorité de nomination d'apprécier de cas en cas les mérites des candidats dont l'ancienneté pourra être un critère sans toutefois être prépondérante dans le choix final“. L'expérience acquise restera donc un élément à prendre en compte.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 octobre 2006.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES