

N° 5405¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant approbation**

- 1. du Protocole établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention, signé à Bruxelles le 30 novembre 2000**
- 2. du Protocole modifiant la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, signé à Bruxelles le 28 novembre 2002, et**
- 3. du Protocole établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), modifiant ladite convention, signé à Bruxelles le 27 novembre 2003**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(11.10.2005)

Par dépêche du 19 novembre 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat un projet de loi portant approbation

1. du Protocole établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention, signé à Bruxelles le 30 novembre 2000
2. du Protocole modifiant la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, signé à Bruxelles le 28 novembre 2002, et
3. du Protocole établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), modifiant ladite convention, signé à Bruxelles le 27 novembre 2003.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles du projet de loi et des articles des trois protocoles ainsi que les textes des protocoles.

Le texte du projet contient un article premier qui se limite à approuver les trois protocoles.

Le Gouvernement a choisi de faire approuver les trois protocoles dans une loi unique. Le Conseil d'Etat approuve cette approche, dans la mesure où les trois protocoles constituent des accords inter-étatiques modifiant le même instrument international, à savoir la Convention portant création d'un Office européen de police (Europol). Le Conseil d'Etat souhaite toutefois voir modifier le dispositif du projet de loi d'approbation. En regroupant en effet les trois protocoles dans un seul article du projet de loi d'approbation, les députés seraient privés de la possibilité qui leur est garantie par l'article 65, alinéa 2 de la Constitution tel que révisé par la loi du 26 mai 2004 et qui leur permet d'exiger un vote sur un article de la loi, c'est-à-dire sur chacun des protocoles séparément.

Il y a dès lors lieu de modifier le dispositif de la loi comme suit:

„**Art. 1er.**– Est approuvé le Protocole établi ... (*suit l'intitulé du Protocole dont s'agit*)

Art. 2.– Est approuvé le Protocole ... (*suit l'intitulé du Protocole dont s'agit*)

Art. 3.– Est approuvé le Protocole ... (*suit l'intitulé du Protocole dont s'agit*)“

L'article 2 du projet de loi devient ainsi l'article 4.

L'article 2 (4 selon le Conseil d'Etat) tend à remplacer les articles 2 et 3 de la loi du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995, afin de tenir compte des modifications intervenues entre-temps dans les législations luxembourgeoises afférentes.

Dorénavant le service de police judiciaire de la Police grand-ducale sera désigné comme unité nationale chargée de l'exécution des fonctions énumérées à l'article 4 de la Convention. La loi précitée du 29 mai 1998, entrée en vigueur avant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, avait en effet désigné en son article 2 le service commun de la Gendarmerie et de la Police chargé de l'échange d'informations sur le plan international de cette tâche. Or, par suite de la fusion des corps de la Gendarmerie et de la Police, ce service était supprimé, d'où la nécessité d'attribuer dorénavant cette charge au Service de Police Judiciaire au vu des missions qui lui sont dévolues à l'article 14 de la loi suscitée et qui serait le mieux apte à assumer cette tâche. Le Conseil d'Etat renvoie toutefois dans ce contexte à la loi du 13 janvier 2002 portant notamment approbation de la Convention internationale pour la répression du faux-monnayage qui a institué le Procureur général d'Etat en tant qu'autorité centrale.

Par l'adoption de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, l'autorité de contrôle chargée du contrôle et de la surveillance des traitements mis en œuvre, tant en application d'une disposition de droit interne, qu'en application d'une convention internationale, a remplacé l'autorité de contrôle en fonction antérieurement sur base de l'article 12-1(4) de la loi modifiée du 31 mai 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques. Une adaptation de l'article 3 de la loi du 29 mai 1998 suscitée s'imposait dès lors également. Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection particulière à formuler quant au libellé de l'article 2 du projet de loi (article 4 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat est convaincu de l'impérieuse nécessité d'encourager une collaboration plus étroite entre les autorités policières des Etats membres pour combattre la criminalité transnationale. L'Office européen de police (Europol), qui a démarré ses activités le 3 janvier 1994, constitue un outil précieux dans ce contexte.

En ce qui concerne les trois protocoles proprement dits, le Conseil d'Etat entend se limiter aux observations suivantes:

Le Protocole du 30 novembre 2000 entre dans le processus d'extension des compétences matérielles d'Europol. Dorénavant, Europol est compétent pour le blanchiment d'argent quel que soit le type d'infraction à l'origine des produits blanchis.

Le Protocole adopté le 28 novembre 2002 par le Conseil à la suite d'une initiative de la Belgique et de la Suède permet la participation d'Europol à des équipes communes d'enquête et à leurs actions opérationnelles. Le même protocole autorise Europol à demander aux Etats membres d'ouvrir des enquêtes sur des affaires précises. A signaler que la création d'équipes communes d'enquête est possible depuis l'adoption d'une décision-cadre le 13 juin 2002. Il est renvoyé pour ce volet à l'avis du Conseil d'Etat du 27 septembre 2005 relatif au projet de loi No 5412 sur les équipes communes d'enquête qui détermine les conditions et les modalités de l'intervention des agents étrangers détachés auprès de ces équipes. Il importe de souligner que le protocole stipule que les représentants d'Europol au sein de ces équipes ne peuvent être associés à l'emploi de mesures coercitives. L'article 3, paragraphe 5 du projet de loi précité restreint encore sensiblement les compétences des membres des équipes désignés par Europol, dans la mesure où il y est précisé que les „représentants d'organes internationaux“ (dont Europol), qui sont traités comme les Etats tiers, ne peuvent accomplir eux-mêmes aucun acte d'enquête ou d'instruction. Leur intervention se cantonnera dans un rôle d'observateur et de courroie de transmission des informations provenant de tout élément du système informatisé de recueils d'informations auprès d'Europol.

Si le projet de loi No 5412 sur les équipes communes d'enquête paraît en retrait par rapport à l'esprit du protocole sous avis dont l'objet est précisément „de faciliter et d'appuyer la préparation, et d'encourager la coordination et la mise en œuvre 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“, le Conseil d'Etat donne à considérer que cette restriction se justifie par les dispositions de l'article 97 de la Constitution qui réserve la détermination des attributions des forces de l'ordre à la loi.

Les modalités de participation concrètes sur un plan administratif dans une équipe commune d'enquête seront établies par des arrangements spécifiques à conclure entre le directeur d'Europol et les autorités des Etats membres, sur base de règles générales déterminées par le conseil d'administration de l'Office, composé d'un représentant par Etat membre.

Dans l'exposé des motifs relatif au Protocole du 27 novembre 2003, les auteurs du projet de loi ont analysé en détail les diverses adaptations de la Convention. Le Conseil d'Etat n'entend pas y revenir, dans la mesure où l'approbation du Protocole n'exige aucune adaptation de la législation luxembourgeoise en vigueur.

Le Conseil d'Etat constate simplement que les vingt-quatre modifications de la Convention, apportées par le protocole sous avis, visent à renforcer encore la capacité d'Europol de supporter les actions opérationnelles des Etats membres par une extension du mandat d'Europol et des attributions du conseil d'administration et de son directeur. L'accroissement de ces pouvoirs est toutefois accompagné d'un renforcement toujours imparfait des systèmes de contrôle. Le conseil d'administration d'Europol, qui est certes doté en théorie de pouvoirs importants, paraît affaibli par une composition pléthorique (une centaine de membres) et par une présidence tournante exercée par un représentant de l'Etat qui assure la présidence du Conseil. Le contrôle financier et juridictionnel de l'institution, qui reste essentiellement de nature intergouvernementale, est réduit. La Cour de Justice n'a qu'une compétence préjudicielle facultative et il n'existe aucun moyen de recours en annulation. Les quelques avancées démocratiques indéniables figurant dans le protocole sous avis, telles que:

- la communication du rapport d'activités et du rapport prévisionnel au Parlement européen (et non plus seulement au Conseil);
- le renforcement du rôle du conseil d'administration;
- la possibilité d'introduire des règles prévoyant l'accès aux documents d'Europol pour tout citoyen;
- la possibilité pour la présidence du Conseil de l'Union ou de son représentant de comparaître devant le Parlement européen (mais non pas la possibilité de convocation) „aux fins d'examiner les questions générales liées à Europol“;

ne constituent pas une amélioration entièrement satisfaisante.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe dispose à l'article III-276 qu'une loi européenne devra fixer „les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux“. En l'absence d'entrée en vigueur de ce traité, ce contrôle fera défaut. La première version du projet de protocole sous avis avait d'ailleurs également prévu la possibilité pour le Parlement européen de créer une commission mixte paritaire composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, chargée d'examiner les questions liées à Europol et de procéder à la comparution de son directeur. Cette disposition fut retirée malheureusement par la suite du texte du Protocole avant son adoption.

Sous ces réserves, le Conseil d'Etat marque son accord avec la loi en projet, dont il y a lieu encore de libeller l'intitulé de la façon suivante:

„Projet de loi portant

a) approbation

- 1. du Protocole établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention, signé à Bruxelles, le 30 novembre 2000,*
- 2. du Protocole modifiant la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres*

de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, signé à Bruxelles, le 28 novembre 2002, et

3. du Protocole établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), modifiant ladite convention, signé à Bruxelles, le 27 novembre 2003;

b) modification de la loi du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 octobre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES