

N° 5405²**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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(1.2.2006)

La Commission se compose de: M. Patrick SANTER, Président-Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Alex BODRY, Felix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCH, MM. Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS et Laurent MOSAR, Membres.

*

ANTECEDENTS

Le projet de loi 5405 sous rubrique fut déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration en date du 25 novembre 2004.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que des textes des protocoles libellés dans l'intitulé.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'Etat le 11 octobre 2005.

Il fut présenté le 23 février 2005 à la Commission juridique. Lors de cette réunion, la Commission désigna son président, Monsieur Patrick SANTER, comme rapporteur. Elle procéda également à l'examen du texte sous rubrique.

La Commission s'est encore réunie en date du 1er février 2006 afin d'examiner l'avis du Conseil d'Etat du 11 octobre 2005 et d'adopter le présent rapport.

*

I. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen vise principalement à approuver une série de Protocoles ayant modifié la Convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police, signée à Bruxelles le 26 juillet 1995, plus communément désignée comme „Convention Europol“. Cette Convention a été approuvée au Luxembourg par une loi du 29 mai 1998, publiée au Mémorial A No 42 du 10 juin 1998, page 619, ensemble avec une autre loi du 29 mai 1998 ayant approuvé le Protocole du 24 juillet 1996 concernant l'interprétation à titre préjudiciel de la Convention Europol par la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Il s'agit plus précisément des Protocoles suivants:

- le Protocole du 30 novembre 2000, qui élargit les compétences d'Europol au blanchiment d'argent en général, même si l'infraction sous-jacente au blanchiment (l'infraction dite primaire) ne relève pas de ses compétences¹,
- le Protocole du 28 novembre 2002, qui met en œuvre l'article 30 paragraphe (2) du Traité sur l'Union européenne qui prévoit la possibilité pour Europol de participer à des équipes communes d'enquête et de demander aux autorités compétentes des Etats membres d'entamer des enquêtes² et enfin,
- le Protocole du 27 novembre 2003, qui apporte un certain nombre d'améliorations au fonctionnement d'Europol, telles que la modification des attributions du conseil d'administration, du directeur d'Europol ou encore la possibilité pour un Etat membre d'autoriser les contacts directs entre leurs services de police et Europol sans devoir passer par l'unité nationale³.

Europol, dont le siège se trouve à La Haye aux Pays-Bas, a été institué dès 1992 après que le traité de Maastricht ait conclu à la nécessité de mettre sur pied un Office européen de police. La Convention Europol est entrée en vigueur le 1er octobre 1998.

Europol a été créé dans le but d'accroître la sécurité au sein de l'espace européen en contribuant à améliorer l'efficacité des services de police compétents des Etats membres et leur coopération dans de nombreux domaines tels que le trafic de stupéfiants, la traite d'êtres humains, le trafic illicite de matières radioactives et nucléaires ou encore la lutte contre le terrorisme.

Il apporte son concours aux Etats membres en facilitant l'échange d'informations entre les services de répression nationaux, en rassemblant et analysant les informations et les renseignements, en communiquant aux services compétents des Etats membres les informations les concernant, en informant ces mêmes services des liens constatés entre des faits délictueux ou encore en gérant des recueils d'informations informatisées. En effet, l'une des missions essentielles d'Europol est de gérer et d'alimenter un système d'informations informatisé TECS alimenté directement par les Etats membres et directement accessible aux unités nationales, aux officiers de liaison Europol (OLE) et autres personnes habilitées.

Il convient de souligner que contrairement au FBI des Etats-Unis, Europol n'a pas de compétence effective sur le terrain. Les agents d'Europol ne peuvent pas mener des enquêtes ou arrêter des suspects. Il ne s'agit donc pas d'une force de police européenne.

Depuis qu'Europol a officiellement démarré ses activités en juin 1999, l'institution n'a cessé de se développer. Il emploie quelques 490 collaborateurs, dont 80 officiers de liaison OLE en provenance des Etats membres et d'un certain nombre d'Etats tiers. Plusieurs accords de collaboration ont été conclus ou sont en cours de négociation avec un certain nombre de pays tiers dont des pays candidats à l'Union européenne ou encore la Suisse et la Russie. Europol dispose de plusieurs officiers de liaison OLE à Washington et d'un officier de liaison OLE auprès d'Interpol.

Tous ces développements ont rendu nécessaire une modification de la Convention Europol en adaptant notamment les compétences et les moyens d'Europol. Or, c'est précisément l'objet des trois Protocoles mentionnés ci-après et dont il échet d'énoncer brièvement les apports principaux.

1 JOCE C 358 du 13.12.2000.

2 JOCE C 312 du 16.12.2002

3 JOCE C 2 du 6.1.2004.

– le Protocole du 30 novembre 2000

Le Protocole sous rubrique modifie l'article 2 de la Convention de 1995 en ce sens qu'il opère une extension des compétences d'Europol, dotant ce dernier de moyens plus efficaces dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent.

En effet, alors que la Convention initiale du 26 juillet 1995 ne conférait qu'une compétence limitée à Europol en la matière, Europol n'étant compétent que pour le blanchiment d'argent qui se rapportait ou qui était lié aux formes de criminalités relevant de sa compétence, le Protocole sous rubrique supprime cette limitation et étend les compétences de cette institution à toutes les activités de blanchiment d'argent et des infractions y connexes, sans tenir compte de savoir si l'infraction primaire relève ou non de la compétence d'Europol.

A noter dans ce contexte que le Protocole du 27 novembre 2003, dont il sera question plus loin, vient implicitement abroger le Protocole sous rubrique. En effet, le Protocole de 2003 remplace dans son intégralité l'article 2 du Protocole sous rubrique, tout en maintenant la compétence d'Europol en matière de blanchiment d'argent.

– le Protocole du 28 novembre 2002

Ce Protocole a essentiellement pour objet d'insérer trois nouvelles dispositions dans le texte de la Convention Europol, à savoir:

- un article 3bis ayant trait à la participation des agents d'Europol aux équipes communes d'enquête⁴. A noter que les agents d'Europol détachés auprès d'une équipe commune d'enquête ne peuvent participer à l'adoption d'aucune mesure coercitive et ce contrairement aux agents d'un Etat membre qui agissent dans le cadre d'une équipe commune d'enquête sur le territoire d'un autre Etat membre. L'intervention des agents d'Europol sera donc limitée, comme l'indique le Conseil d'Etat, à un rôle d'observateur et de courroie de transmission d'informations.
- un article 3ter ayant trait à la possibilité pour Europol de demander aux Etats membres d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes pénales. Les Etats membres sont tenus de traiter les demandes d'Europol et de l'informer sur leur intention d'engager ou non une enquête pénale. Les décisions de refus doivent en principe être motivées, à moins qu'il ne soit impossible de fournir de justifications en raison notamment de l'atteinte aux intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité.
- un article 39bis relatif au régime de responsabilité d'Europol au cas où ses agents causeraient des dommages dans le cadre de leur participation à une équipe commune d'enquête. En cas de dommage causé sur le territoire d'un Etat membre par un agent d'Europol, cet Etat indemnisera les personnes lésées et sera remboursé, sauf accord contraire, par Europol.

– le Protocole du 27 novembre 2003

Ce Protocole vise de manière générale à renforcer la capacité d'Europol de supporter les Etats membres dans leurs activités opérationnelles par une extension du mandat d'Europol, ainsi que par la mise en place de dispositions plus souples au niveau des attributions du conseil d'administration ou encore du directeur d'Europol.

Parmi les modifications les plus importantes opérées par le biais du Protocole sous examen, il échet de citer:

- l'extension des attributions d'Europol à toutes les formes graves de la criminalité. Le Protocole remplace de ce fait intégralement l'article 2 de la Convention. A noter que cette modification ne touche pas l'objet ou les principes de fonctionnement d'Europol. Cette institution ne se voit pas confier des compétences opérationnelles propres et sa tâche consiste toujours à améliorer la coopération policière entre Etats membres. A noter encore que cette généralisation n'a pas d'incidence sur la compétence d'Europol quant aux infractions connexes et primaires du blanchiment d'argent.

⁴ Le projet de loi No 5412 vise à transposer la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête et à créer un cadre légal pour la constitution d'une équipe commune d'enquête. Le projet de loi 5412 tient compte des dispositions matérielles relatives aux équipes communes d'enquête.

- l’introduction d’un droit d’accès aux documents d’Europol reconnu à tout citoyen de l’Union européenne, ainsi qu’à toute personne physique ou morale qui réside ou a son siège dans un Etat membre de l’Union européenne. Ce faisant le Protocole sous rubrique rapproche la Convention Europol des dispositions prévues dans le Traité sur l’Union européenne (TUE) et soumet cette institution aux mêmes exigences de transparence que d’autres institutions de l’Union.
- le renforcement considérable du rôle du Parlement européen dans le fonctionnement d’Europol. Ainsi, la simple communication du rapport d’activité annuel au Parlement européen est remplacée par la procédure de consultation prévue par le TUE sur toute initiative d’un Etat membre portant sur des dispositions importantes de la Convention Europol. Il est également prévu que la présidence du Conseil puisse comparaître devant le Parlement européen afin d’examiner les questions générales liées à Europol. Il s’agit là d’une des modifications les plus importantes ayant pour effet d’augmenter la légitimité démocratique d’Europol.

Pour le détail, il est renvoyé aux Protocoles proprement dits qui se trouvent annexés au texte du projet de loi.

*

Le projet de loi sous rubrique entend également adapter les articles 2 et 3 de la loi du 29 mai 1998 ayant approuvé la Convention Europol à l’évolution du droit positif luxembourgeois.

*

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque préliminaire concernant le dispositif et l’intitulé du projet de loi sous examen

Le projet de loi envisageait l’approbation des trois Protocoles dans un article unique. Or, le Conseil d’Etat est d’avis qu’en regroupant les trois Protocoles dans un seul article, 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.-à-d. en l’espèce sur chacun des Protocoles séparément.

Il propose de modifier le dispositif en conséquence et de libeller l’intitulé de la manière 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), signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995“.

La Commission juridique se rallie à la proposition de texte telle que libellée par le Conseil d’Etat.

Articles 1er, 2 et 3 (anciens articles 1er.1, 1er.2, 1er.3)

Ces articles visent à approuver d’un point de vue formel et légal respectivement le Protocole du 30 novembre 2000, celui du 28 novembre 2002 et celui du 27 novembre 2003. Ils n’appellent pas d’autres observations.

Article 4 (ancien article 2)

Cet article tend à remplacer les articles 2 et 3 de la loi du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur base de l'article K.3 du TUE 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.

Il n'existe plus, depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, de service commun de la gendarmerie et de la police. L'adaptation de la loi précitée de 1998 se justifie encore par le fait que l'autorité de contrôle, prévue au paragraphe (4) de l'article 12-I de la loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques, a été remplacée par l'autorité de contrôle prévue au paragraphe (2) de l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Le Conseil d'Etat marque son accord quant à l'article sous rubrique.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à l'unanimité à la Chambre d'adopter le projet de loi 5405 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

„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), signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995“.

Art. 1er.— Est approuvé le 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.

Art. 2.— Est approuvé le 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.

Art. 3.— Est approuvé le 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.

Art. 4.– 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, sont respectivement remplacés comme suit:

„**Art. 2.**– Le service de police judiciaire de la police grand-ducale est désigné comme unité nationale chargée de l'exécution des fonctions prévues à l'article 4 de la Convention.

Art. 3.– L'autorité de contrôle prévue au paragraphe (2) de l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel est désignée comme l'autorité de contrôle nationale prévue à l'article 23 de la Convention avec mission de contrôler le respect des dispositions en matière de protection des données à caractère personnel dans le cadre de l'exploitation du système d'information Europol.“

Luxembourg, le 1er février 2006

Le Président-Rapporteur,
Patrick SANTER

