



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

LB/pk

P.V. J 13

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 04 février 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015
2. 6759 Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012

6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012

- Continuation de la présentation des deux projets de loi
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Martine Hansen remplaçant M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015**

Le projet de procès-verbal ne donne pas lieu à observation et recueille l'accord unanime des membres.

2. **6759** **Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012**

6762 **Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012**

Le représentant du Ministère de la Justice explique que les deux projets de loi repris sous référence, en ce qu'ils visent à approuver chacun un Accord conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, sont à voir en relation avec les modifications du cadre légal et réglementaire qu'ont connu les Etats-Unis d'Amérique depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001.

La conclusion et la ratification du «*Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information*», signé le 20 juin 2012 (projet de loi 5759), et de l' «*Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave*», signé le 3 février 2012 (projet de loi 6762) sont une des conditions requises, en vertu du programme «visa waiver program», pour que les ressortissants d'un Etat signataire soient dispensés de l'obligation de visa pour entrer sur le territoire des Etats-Unis d'Amérique.

Ledit programme est mis en œuvre depuis la directive présidentielle «*Homeland Security Presidential Directive 6*» du 16 septembre 2003, visant à mieux contrôler l'entrée de personnes sur le territoire des Etats-Unis d'Amérique.

La deuxième condition imposée est la continuation des données recueillies à l'organisation internationale de police INTERPOL. Ce volet a été clarifié, pour le Luxembourg, avec la Commission nationale de protection des données à caractère personnel.

Il convient de noter que l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne ont conclu des accords bilatéraux similaires, voir identiques.

Présentation du projet de loi 6759

Le «*Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information*» signé à Luxembourg en date du 20 juin 2012 (dénommé ci-après l'Accord) vise à permettre l'échange d'informations sur les personnes faisant l'objet d'une enquête pénale en matière de terrorisme au Luxembourg et/ou aux Etats-Unis d'Amérique. Ainsi, il vise à renforcer davantage la coopération en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme.

Les informations susceptibles de faire l'objet d'un échange, sur une base réciproque, doivent être différenciées selon deux catégories, à savoir

- (i) les informations minimales nécessaires à l'identification d'une personne (prénom, nom, date de naissance), désignées dans le texte du Memorandum par la notion «*terrorism screening information*», et
- (ii) les informations additionnelles, désignées dans le texte du Memorandum par la notion «*background information*», susceptibles de faire l'objet d'un échange dans le cas de figure d'une concordance des informations relatives à l'identification d'une personne (celles échangées dans un premier temps).

Ainsi, l'échange d'informations comporte une première étape opérationnelle et, en cas de concordance, une deuxième étape opérationnelle.

D'un point de vue de la mise en œuvre technique, la première étape se fait de façon automatisée, via une application informatique, sur un index attaché à la banque de donnée afférente. La deuxième étape, c'est-à-dire dans le cas de figure d'une concordance, consiste en la communication d'informations supplémentaires passant par le canal des points de contact nationaux désignés (article IV de l'Accord).

Pour le Luxembourg, le point de contact désigné est le Service de Police Judiciaire de la Police grand-ducale et pour les Etats-Unis d'Amérique, il s'agit du «*Terrorist Screening Center*». Il s'agit d'un organisme américain fédéral, placé sous l'autorité du FBI, le service fédéral de police judiciaire et de service de renseignement intérieur placé sous la tutelle du Département fédéral de la Justice.

Le «*Terrorist Screening Center*» a été créé en 2003 et «*maintains the U.S. government's consolidated Terrorist Watchlist - a single database of identifying information about those known or reasonably suspected of being involved in terrorist activity.*

*By supporting the ability of front-line screening agencies to positively identify known or suspected terrorists trying to obtain visas, enter the country, board aircraft, or engage in other activity, the consolidated Terrorist Watchlist is one of the most effective counterterrorism tools for the U.S. government.*¹».

Sa mission principale consiste à «*manages and operates the U.S. Government's consolidated Terrorist Screening Database (TSDB), often referred to as the "Terrorist Watchlist", and serves as a bridge between Law Enforcement, Homeland Security, the Intelligence Community and International Partners.*

Il s'agit donc de mettre en place et de gérer une banque de données visant des personnes suspectées d'être des terroristes par une ou plusieurs agences gouvernementales américaines ou par des organisations afférentes alliées.

Présentation du projet de loi 6762

L'«*Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave*», signé à Luxembourg le 3 février 2012 (dénommé ci-après

¹ www.fbi.gov/about-us/nsb/tsc

² idem

l'Accord) vise à faciliter et à accélérer l'échange d'informations pénales entre les autorités luxembourgeoises et américaines.

Il s'agit plus particulièrement d'instaurer un échange d'information par le biais de la recherche et de la comparaison automatisée d'empreintes digitales et de profils d'ADN dans les bases de données luxembourgeoise et américaine. Dans le cas de figure d'une concordance, des informations à caractère personnel et non-personnel à des fins de prévention du terrorisme sont transmises par le biais du point de contact respectif désigné. Cet échange d'informations se fait de manière non automatisée.

Il est encore proposé de renforcer l'échange de données à caractère personnel à des fins de prévention du terrorisme suivant les modalités traditionnelles et non de façon automatisée.

Le représentant du Ministère de la Justice explique que le procédé automatisé repose sur les mêmes procédés que ceux fonctionnant entre les Etats membres de l'Union européenne sur base du Traité de Prüm du 27 mai 2005 (cf. loi du 22 décembre 2006, Mémorial A, n°234 du 28 décembre 2006).

Ainsi, il est proposé de reprendre les mêmes procédés et protocoles tels qu'utilisés par la Police grand-ducale dans le cadre de la mise en œuvre dudit Traité de Prüm.

L'orateur explique, au sujet des autorités respectives compétentes, que les attributions et les pouvoirs dévolus aux autorités judiciaires et aux autorités policières divergent fortement selon le système luxembourgeois de tradition juridique continentale européenne du système américain de tradition juridique anglo-saxonne.

Au Luxembourg, un dossier judiciaire est instruit par les autorités policières sous la direction du parquet ou d'un juge d'instruction qui ordonne les mesures judiciaires à exécuter.

Dans le modèle d'inspiration anglo-saxon, les autorités policières travaillent de manière plus autonome et sont investies des pouvoirs nécessaires en vue d'instruire un dossier qui, une fois complété, est transmis aux autorités judiciaires à des fins de poursuite. Certaines mesures de nature coercitive nécessitent cependant l'intervention ponctuelle des autorités judiciaires.

Cette différence de régime a des implications directes au niveau de la coopération judiciaire et policière.

En effet, dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire pénale adressée par un Etat de tradition juridique continentale européenne à un Etat de tradition juridique anglo-saxonne, les autorités judiciaires de ce dernier ne sont pas toujours en mesure d'y répondre favorablement, étant donné qu'elles n'ont pas encore été saisies du dossier qui se trouve en instruction auprès des autorités policières.

L'inverse vaut pour une demande d'informations adressée par les autorités policières d'un Etat de tradition juridique anglo-saxonne à leurs homologues d'un Etat de tradition juridique continentale européenne, ces derniers ne pouvant pas y répondre de manière favorable.

Cette différence de régime implique nécessairement, dans le cadre de l'Accord du 3 février 2012, mais également pour l'Accord du 20 juin 2011, certaines adaptations d'ordre juridique, notamment au niveau des modalités relatives à l'échange d'informations.

Il convient également de souligner que les demandes d'entraide judiciaire pénale prennent en principe beaucoup plus de temps que des échanges d'informations effectués de manière directe entre les autorités policières.

Echange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur l'état de ratification, de même que sur le fond des accords bilatéraux semblables conclus par les autres Etats membres de l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique.

Il constate que les deux Accords soumis à ratification diffèrent sur le plan du régime linguistique. Ainsi, l'Accord du 20 juin 2012, devant être ratifié par le biais du projet de loi 6759, n'existe qu'en version anglaise, tandis que l'Accord du 3 février 2012, faisant l'objet du projet de loi 6762, existe en version anglaise et française.

L'orateur estime que cette différenciation n'est pas sans susciter des difficultés d'ordre juridique.

Le représentant du Ministère de la Justice explique que les autorités judiciaires et policières, consultées dans le cadre des négociations ayant abouti à la signature de l'Accord du 20 juin 2012, ont indiqué qu'une seule version rédigée dans la langue anglaise ne leur poserait pas de difficulté.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP qualifie le volet du régime linguistique comme étant une question de fond pour des considérations inhérentes à la terminologie juridique.

Le représentant du Ministère de la Justice précise que le droit luxembourgeois comporte des textes législatifs et réglementaires renvoyant à des dispositions de droit international rédigées dans une seule version anglaise. Il renvoie, à titre d'exemple, à l'Arrêté grand-ducal du 9 janvier 2015 autorisant la création du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) «ESPON» publié au Mémorial A, n°9 du 19 janvier 2015.

L'orateur reconnaît qu'une telle disposition pourrait, selon le cas, donner lieu à des questions d'interprétation.

Dans le cadre de l'entraide judiciaire, la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, admet que la requête de l'Etat requérant peut être rédigée en anglais.

- ❖ Il importe de souligner que l'utilisation des données recueillies en application de l'un des deux Accords par un Etat signataire doit se faire conformément à son cadre légal national.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP s'interroge sur la raison d'être de la conclusion de deux Accords distincts.

Le représentant du Ministère de la Justice explique que l'échange automatisé des empreintes digitales et des profils d'ADN dans le cadre du traité de Prüm se fait sur une base bilatérale. La conclusion d'un Accord spécifique, à savoir l'Accord du 3 février 2012 (projet de loi 6762), repose sur des considérations identiques.

Au sujet des procédés et des protocoles à définir, on prend comme modèle ceux fonctionnant et mis en œuvre dans le cadre du Traité de Prüm.

Il ajoute, en ce qui concerne la détermination de la tutelle ministérielle, que les deux Accords (signés par un fonctionnaire du Ministère de la Justice dûment habilité) relève de la compétence d'attribution du Ministère de la Justice comme la mise en œuvre de l'échange d'informations requière l'intervention des magistrats.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la pertinence de la différenciation entre l'information dite «judiciaire» et l'information dite «policière» et ce en l'absence de toute définition légale afférente quelconque.

Il rappelle qu'en le domaine de la coopération judiciaire internationale souscrite par le Luxembourg, la position défendue tant par le Gouvernement que par le Parlement était toujours celle d'un échange d'informations opéré sous le contrôle judiciaire d'un magistrat.

L'orateur insiste, pour des raisons de sécurité juridique, de consacrer le statut légal de la «donnée judiciaire» et de la «donnée policière».

De même, il convient d'assurer le respect des dispositions tenant à la protection des données à caractère personnel. Dans ce sens, un contrôle de légalité et de traçabilité est de mise.

Le représentant du Ministère de la Justice précise que cette différenciation est au cœur des pourparlers, qui s'avèrent être très laborieux, destinés à définir un cadre légal national mettant en œuvre la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne.

Il renvoie à l'article 8 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui esquisse la notion d'«information judiciaire» désignée par la notion de «donnée judiciaire».

«Art. 8. Traitement de données judiciaires

(1) Le traitement des données dans le cadre d'enquêtes pénales et de procédures judiciaires est opéré dans le respect des dispositions du Code d'instruction criminelle, du Code de procédure civile, de la loi portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ou d'autres lois.

(2) Le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être mis en œuvre qu'en exécution d'une disposition légale.»

Il reconnaît que malgré il n'existe aucune définition juridique contraignante des notions de «donnée judiciaire» et de «donnée policière».

Dans le cadre de l'Accord du 3 février 2012, il convient de considérer comme tombant sous le sigle de la «donnée judiciaire» toute information faisant partie d'une procédure pénale sous le contrôle et la direction d'un magistrat ou d'une juridiction pénale.

A contrario, la «donnée policière» vise toute information recueillie en dehors d'une telle procédure pénale comme une information collectée dans le cadre de l'exécution de la mission de police administrative ou une information accessible au public (comme par exemple une information obtenue suite à une recherche effectuée auprès du Registre de Commerce et des Sociétés).

Au sujet du contrôle, il convient de se rapporter à l'article 17, paragraphes (1) et (2) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel qui a institué un contrôle «indirect».

«Art. 17. Autorisation par voie réglementaire

(1) *Font l'objet d'un règlement grand-ducal:*

(a) les traitements d'ordre général nécessaires à la prévention, à la recherche et à la constatation des infractions pénales qui sont réservés, conformément à leurs missions légales et réglementaires respectives, aux organes du corps de la police grand-ducale, de l'Inspection générale de la police et de l'administration des douanes et accises.

Le règlement grand-ducal déterminera le responsable du traitement, la condition de légitimité du traitement, la ou les finalités du traitement, la ou les catégories de personnes concernées et les données ou les catégories de données s'y rapportant, l'origine de ces données, les tiers ou les catégories de tiers auxquels ces données peuvent être communiquées et les mesures à prendre pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 22 de la présente loi,

(b) les traitements relatifs à la sûreté de l'Etat, à la défense et à la sécurité publique, et

(c) les traitements de données dans des domaines du droit pénal effectués en vertu de conventions internationales, d'accords intergouvernementaux ou dans le cadre de la coopération avec l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC - Interpol),

[...]

(2) Le contrôle et la surveillance des traitements mis en oeuvre tant en application d'une disposition de droit interne qu'en application d'une convention internationale est exercé par une autorité de contrôle composée du Procureur Général d'Etat, ou de son délégué qui la préside, et de deux membres de la Commission nationale nommés, sur proposition de celle-ci, par le ministre.

L'organisation et le fonctionnement de l'autorité de contrôle font l'objet d'un règlement grand-ducal.

L'autorité de contrôle est informée immédiatement de la mise en oeuvre d'un traitement de données visé par le présent article. Elle veille à ce que ces traitements soient effectués conformément aux dispositions légales qui les régissent.

Pour l'exercice de sa mission, l'autorité de contrôle a un accès direct aux données traitées. Elle peut procéder, quant aux traitements effectués, à des vérifications sur place et se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à sa mission. Elle peut également charger un de ses membres à procéder à des missions de contrôle spécifique qui sont exécutées dans les conditions indiquées ci-dessus. L'autorité de contrôle fait opérer les rectifications et radiations nécessaires. Elle présente chaque année au ministre un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission.

Le droit d'accès aux données visées au présent article ne peut être exercé que par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle. Celle-ci procède aux vérifications et investigations utiles, fait opérer les rectifications nécessaires et informe la personne concernée que le traitement en question ne contient aucune donnée contraire aux conventions, à la loi et à ses règlements d'exécution.».

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP s'interroge sur l'opposabilité de la différenciation entre une donnée «judiciaire» et une donnée «policière» aux autorités américaines dans le cadre de la mise en oeuvre des dispositions de l'Accord du 3 février 2011.

Le représentant du Ministère de la Justice précise qu'il s'agit de répondre à l'objectif de l'échange d'informations pénales, engagement souscrit dans l'Accord, par le biais du canal de la coopération policière tout en assurant le respect des règles applicables, à savoir les dispositions afférentes du droit luxembourgeois, en matière d'entraide judiciaire pénale.

Ainsi, le Luxembourg ne pourrait pas s'opposer à une demande d'échange d'informations émanant de l'autorité américaine au motif que le droit luxembourgeois s'y opposerait.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique ADR constate que l'Accord du 3 février 2012 comporte à l'endroit de l'article 24 *in fine* la date du 3 février 2011, alors que l'intitulé du projet de loi 6267 mentionne la date du 3 février 2012.

L'orateur qualifie le régime linguistique comme étant important, notamment à raison de l'utilisation de la terminologie juridique qui résulte nécessairement de la mise en œuvre des Accords du 13 février 2012 (projet de loi 6762) et du 20 juin 2012 (projet de loi 6759).

Il convient de veiller, dans un souci de sécurité juridique, à opter pour une approche cohérente sur le plan linguistique.

Le représentant du Ministère de la Justice admet que l'accord précité comporte une erreur matérielle et que la date est celle du 3 février 2012. [commentaire des articles]

- ❖ Un membre du groupe politique CSV est d'avis qu'il convient de préciser le régime de la révision d'une disposition de l'Accord du 3 février 2012 (article 23) et de celui de l'Accord du 20 juin 2012 (article VIII) [commentaire des articles].

Il estime qu'il convient de modifier, d'un point de vue rédactionnel, le libellé des articles 2 et 3, paragraphe (1) du projet de loi 6759.

La commission décide d'y revenir une fois que l'avis du Conseil d'Etat est disponible.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk s'interroge sur les «procedures of Encounters» dont est question à l'endroit de l'article IV de l'Accord du 20 juin 2012 (projet de loi 6759). Il aimerait disposer d'informations complémentaires à ce sujet, dont notamment sur la manière dont ces modalités sont arrêtées et leur valeur juridique.

L'orateur estime qu'en l'espèce il y a confusion entre les données «judiciaires» et «policières» et celles issues du monde du renseignement.

Il demande qu'une version française de l'Accord du 20 juin 2012 soit communiquée aux membres de la commission.

Le représentant du Ministère de la Justice explique que l'article IV de l'Accord du 20 juin 2012 vise le cas de figure où, lors de la première étape de l'échange de données, il y a une concordance. Il appartient dès lors au point de contact de l'Etat requérant de prendre contact avec le point de contact de l'Etat requis en vue de convenir des informations supplémentaires à transmettre. La prise de contact, ainsi que les modalités du protocole d'échange des informations supplémentaires doivent être convenues entre les deux parties.

Le modèle convenu sera communiqué aux membres de la commission. [ministère de la Justice]

- ❖ Mme la Présidente de la commission, tout en soulignant qu'il s'agit, du côté des autorités américaines, d'obtenir des informations à destination des services de renseignement, estime utile de connaître l'état de ratification des Accords semblables conclus entre les autres Etats membres de l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique.

Elle s'interroge sur la qualité et la pertinence des informations que le point de contact luxembourgeois peut obtenir dans le cadre de cet échange d'informations qui est articulé selon le principe de la réciprocité.

L'orateur s'interroge finalement sur les conséquences dans le cas de figure où le Parlement devrait refuser la ratification de l'Accord respectif du 3 février 2012 et du 20 juin 2012.

Le représentant du Ministère de la Justice donne à considérer que la non ratification desdits accords pourrait avoir pour conséquence que les Etats-Unis d'Amérique introduiraient à terme l'obligation du visa dans les chef des résidents luxembourgeois pour pouvoir entrer sur son territoire.

Il explique que le policier luxembourgeois peut effectuer une recherche automatisée, par le biais des données de référence (prénom, nom, date de naissance) dans l'index lié à la banque de données gérée par l'autorité de contact américaine (*Terrorist Screening Center*). Dans le cas de figure d'une concordance, le policier luxembourgeois peut demander la transmission d'informations à caractère personnel supplémentaires via le point de contact américain.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV insiste à ce que les principes généraux de droit applicables en droit luxembourgeois soient respectés, notamment au niveau de la consécration légale exigée des notions de donnée «judiciaire» et «policière».

L'orateur demande, au nom de son groupe politique, que Monsieur le Ministre de la Justice y prenne position.

- ❖ Mme la Présidente de la commission estime opportun de connaître l'avis du parquet général et des autorités policières. Elle suggère de les entendre en commission une fois que le Conseil d'Etat ait rendu ses avis afférents.

3. Divers

Aucun point n'a été abordé.

Le secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter