

**N° 6394<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

**PROJET DE LOI**

portant approbation

- de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, signé à Luxembourg, le 24 octobre 2008;
- de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, signé à Luxembourg, le 15 octobre 2001

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FORCE PUBLIQUE**

(11.3.2014)

La Commission se compose de: Mme Claudia DALL'AGNOL, Présidente-Rapportrice; Mme Diane ADEHM, M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. Alex BODRY, Félix EISCHEN, Léon GLODEN, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Henri KOX et Alexandre KRIEPS, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 14 février 2012 par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que des deux accords sous rubrique.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 8 mai 2012.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données est intervenu le 19 avril 2013.

Dans la réunion du 16 janvier 2014, la Commission a désigné Mme Claudia Dall'Agnol comme rapportrice et a procédé à l'examen détaillé du projet de loi, à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission de la Force publique a adopté le présent rapport le 11 mars 2014.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet sous rubrique vise à approuver en droit luxembourgeois l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, signé à Luxembourg,

le 15 octobre 2001, ainsi que l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, signé à Luxembourg, le 24 octobre 2008.

La mise en œuvre de la libre circulation des personnes et la levée des contrôles aux frontières intérieures des Etats participant à l'espace Schengen ont généré un besoin croissant de coopération entre services répressifs. La Convention d'application de l'Accord de Schengen comporte un certain nombre de dispositions visant précisément à renforcer la coopération policière entre Etats membres et notamment l'article 39, qui, dans son paragraphe 4, prévoit la possibilité pour les ministres compétents de régler la coopération dans les régions frontalières par des arrangements et, dans son paragraphe 5, organise la possibilité d'accords bilatéraux plus complets entre pays ayant une frontière commune.

Les présents accords visent à établir les règles de la coopération dans les régions frontalières en exécution et dans le respect des principes de la Convention de Schengen.

La coopération instituée en vertu des présents accords porte sur la sécurité et l'ordre publics, ainsi que sur la prévention et la répression de la criminalité transfrontalière. Elle s'exerce par l'intermédiaire d'un centre commun de coopération policière et douanière (CCPD) et, en vertu de l'Accord du 15 octobre 2001, de manière directe entre la France et le Luxembourg.

Les CCPD sont des structures de soutien en matière d'échange de renseignements et d'appui à l'action, au service des unités opérationnelles des zones frontalières. Ils constituent un outil de proximité précieux pour la coopération transfrontalière, étant donné qu'ils réunissent sur une même plateforme l'ensemble des administrations chargées des missions de sécurité des Etats partenaires, et qu'ils sont implantés en des endroits stratégiques pour l'observation des phénomènes de délinquance transfrontalière. Les CCPD permettent aux services opérationnels d'obtenir, par un formalisme simple, des réponses rapides dans tous les domaines d'action des services frontaliers et répondent ainsi parfaitement aux besoins de coopération transfrontalière quotidiens.

Ils n'ont pas vocation à procéder de manière autonome à des interventions de nature opérationnelle, mais se tiennent à la disposition des services compétents des régions frontalières afin de promouvoir le bon déroulement de la coopération transfrontalière. En dehors de leur mission principale consistant à faciliter l'échange d'informations, les CCPD apportent leur soutien dans le cadre d'opérations de renvoi d'étrangers illégaux et une assistance logistique pour la préparation des observations et poursuites transfrontalières.

Depuis leur création, les centres connaissent un succès grandissant et se multiplient à travers l'Europe.

En ce qui concerne plus spécifiquement le Luxembourg, les premières expériences en matière de coopération policière et douanière ont été faites sur base d'accords signés avec la France en 2001 et avec l'Allemagne et la Belgique en 2003. Encouragés par leurs expériences positives et les succès obtenus, les quatre Etats ont décidé de renforcer, de faciliter et d'améliorer le fonctionnement du CCPD en réunissant les deux accords de 2001 et 2003 en un seul instrument.

Le CCPD créé en vertu de l'Accord du 24 octobre 2008 est implanté au Luxembourg et dispose actuellement d'un effectif total de 39 personnes, qui se répartissent comme suit: Allemagne 8, France 16, Belgique 8, Luxembourg 7.

Ces deux accords étant déjà d'application, le projet de loi sous rubrique vise à leur conférer un cadre légal afin d'assurer une certaine transparence à ces pratiques existantes.

\*

### III. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa visite en date du 27 février 2014 auprès du CCPD, que la Commission avait décidé d'effectuer dans le but d'obtenir des renseignements supplémentaires sur le fonctionnement de celui-ci, il a été rappelé que la coopération se base principalement sur les articles 39, 4. et 46 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

L'article 39, 4. dispose que: „Dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée par des arrangements entre les Ministres compétents des Parties Contractantes“.

L'article 46 prévoit l'échange d'informations policières:

„**Art. 46.** 1. Dans des cas particuliers, chaque Partie Contractante peut, dans le respect de sa législation nationale et sans y être invitée, communiquer à la Partie Contractante concernée des informations qui peuvent être importantes pour celle-ci aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions ou de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics.

2. Les informations sont échangées, sans préjudice du régime de la coopération dans les régions frontalières visé à l'article 39, paragraphe 4, par l'intermédiaire d'une instance centrale à désigner. Dans des cas particulièrement urgents, l'échange d'informations au sens du présent article peut s'effectuer directement entre les autorités de police concernées, sauf dispositions nationales contraires. L'instance centrale en est avisée dans les meilleurs délais.“.

Dans ce contexte, il y a lieu d'insister sur la problématique en matière d'échange d'informations du fait qu'au Luxembourg, les notions d'informations policières et d'informations judiciaires ne sont pas clairement définies. En effet, l'efficacité du travail policier se trouve limitée par l'obligation de passer par les autorités judiciaires pour pouvoir procéder à l'échange d'informations avec les autorités de police étrangères.

Concernant les compétences du CCPD, l'Accord du 24 octobre 2008 prévoit dans son article 3, 2., alinéa 1er que: „Sous réserve de la compétence des organes centraux nationaux, le centre commun est, pour l'échange d'informations ayant un lien avec la zone frontalière, à la disposition de l'ensemble des unités et services chargés des missions de police et de douane du territoire national de chaque Partie contractante. Ceci s'applique également aux cas n'ayant pas de lien avec la zone frontalière dans la mesure où des accords internationaux, le droit communautaire, ou les dispositions nationales le permettent. Les organes centraux nationaux des Parties contractantes sont associés à ces échanges d'informations conformément à leurs dispositions nationales respectives.“.

Chacun des pays membres du CCPD a un coordinateur.

En vertu de l'article 3, 1. de l'Accord du 24 octobre 2008: „1. Pour faciliter la coordination des missions dans la zone frontalière commune ainsi que l'échange d'informations, les autorités représentées dans le centre commun coopèrent directement dans les domaines de la menace pour la sécurité et l'ordre publics, de la lutte préventive et répressive contre la criminalité transfrontalière, soit sur une base bilatérale, soit sur une base multilatérale lorsque cette criminalité affecte les intérêts de plus de deux Parties contractantes.“.

Les membres du CCPD ne prennent pas, de leur propre initiative, des mesures opérationnelles, c'est-à-dire qu'ils n'interviennent pas eux-mêmes au niveau opérationnel et qu'ils ne peuvent pas en principe donner des instructions de nature opérationnelle. Une exception concerne les cas d'accidents mortels; le CCPD demande alors aux agents compétents d'aller sur place pour transmettre personnellement la nouvelle à la famille au lieu de le faire par appel téléphonique. Une autre exception concernait un cas de disparition d'un mineur.

Font notamment partie des missions régulières du CCPD l'évaluation, l'échange et la gestion des informations et une évaluation périodique commune de la situation transfrontalière; la participation à la transmission et la coordination de demandes d'entraide policière, ainsi que la participation à la préparation de telles demandes; la participation dans la coordination de mesures d'intervention.

Les données sur chaque échange d'informations sont conservées pendant trois ans dans la banque de données et ensuite supprimées.

\*

#### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis publié le 8 mai 2012, le Conseil d'Etat constatant que les accords sont déjà d'application, approuve la démarche du gouvernement consistant à vouloir conférer une base légale à ces pratiques déjà existantes et assurant une certaine transparence et durabilité à celles-ci.

Cependant, le Conseil d'Etat regrette que l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) n'ait pas été demandé et insiste à ce que celui-ci soit mis à la disposition de la Chambre des Députés avant le vote du projet de loi sous rubrique.

Ensuite, il signale que tout protocole complémentaire futur, tel que rendu possible à l'article 16, doit être approuvé par le législateur et publié au Mémorial.

Finalement, le Conseil d'Etat signale que, pour des raisons de logique, il aurait mieux valu évoquer l'accord de 2001 en premier.

Donnant suite à l'avis du Conseil d'Etat, le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région a invité la CNPD, par courrier du 16 mai 2012, à se prononcer sur le projet de loi sous rubrique.

\*

## **V. AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES (CNPD)**

L'avis de la CNPD est intervenu le 19 avril 2013. La CNPD note tout d'abord que les deux accords prévoient la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière ainsi que des échanges de renseignements entre les autorités policières et douanières des pays participants, renseignements qui peuvent comporter des données à caractère personnel (l'article 4 de l'accord de 2008 et l'article 5 de l'accord de 2001). Cependant, les accords ne contiennent aucune précision quant aux catégories de données faisant l'objet du traitement. Ainsi, la CNPD estime qu'il aurait été préférable de préciser les catégories de données concernées en les énumérant. De plus, elle regrette qu'elle n'ait pas été consultée lors de la phase de négociation respectivement avant la signature de l'accord de 2008, alors que le projet de loi sous rubrique n'a pour but que d'approuver les deux accords signés qui ne peuvent plus être modifiés à moins de les renégocier avec les Etats concernés.

\*

## **VI. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE**

Le premier paragraphe a pour objet l'approbation „d'un point de vue formel et légal“, selon le commentaire joint au texte déposé, de l'Accord du 24 octobre 2008, tandis que le second paragraphe vise à approuver l'Accord du 15 octobre 2001, à l'exception des dispositions relatives au centre de coopération policière et douanière, abrogées par l'accord précité de 2008.

Le maintien de l'Accord de 2001 s'impose du fait de la coopération directe en matière d'échange d'informations sur le plan opérationnel et au niveau de la formation qu'il organise, cette coopération n'étant pas couverte par l'Accord de 2008. Cette coopération complète ainsi celle instaurée par l'Accord de 2008.

\*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Force publique propose unanimement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante:

\*

**PROJET DE LOI**  
**portant approbation**

- de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, signé à Luxembourg, le 24 octobre 2008;
- de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, signé à Luxembourg, le 15 octobre 2001

**Article unique.**– Sont approuvés

- l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, signé à Luxembourg le 24 octobre 2008;
- l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, signé à Luxembourg le 15 octobre 2001.

Luxembourg, le 11 mars 2014

*La Présidente-Rapporteuse,*  
Claudia DALL'AGNOL

