

Projet de loi

portant :

- 1° approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière, signé à Bruxelles, le 23 juillet 2018 ;**
- 2° modification de la loi modifiée 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 du Conseil d'État

(15 juin 2021)

Par dépêche du 7 mai 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles du projet de loi, d'un commentaire des articles du traité à approuver, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte du traité à approuver.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen porte approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière, ainsi que de ses annexes, signé le 23 juillet 2018 à Bruxelles, ci-après le « Traité ».

Le Traité s'appuie sur l'acquis européen en matière de coopération policière, dont les dispositifs pertinents sont visés dans les considérants. Il met en œuvre des mécanismes de coopération allant au-delà des régimes appliqués dans l'espace Schengen ou au titre d'autres règles du droit de l'Union européenne. Il a pour objectif d'intensifier et d'étendre la coopération policière entre les États membres du Benelux dans le cadre de la prévention et de la détection des infractions pénales et d'enquêtes en la matière, ainsi que dans le domaine du maintien de l'ordre public et de la sécurité publique. Le Traité remplacera le 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.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} porte approbation du Traité et n'appelle pas d'observation particulière.

Article 2

Le Traité, qui comporte soixante-sept articles, est complété par six annexes définissant, pour chacune des Parties contractantes, les services compétents, les autorités compétentes, les régions frontalières concernées, les unités spéciales ainsi que les banques de données nationales visées. Ces annexes déterminent, pour chaque État, le champ d'application du Traité pour son domaine de compétence et cela à la date de la mise en vigueur du Traité. Il s'agit, en réalité, d'un relevé de déterminations individuelles des États qui, dans d'autres conventions internationales, font l'objet de déclarations unilatérales des États. Ces désignations peuvent d'ailleurs être modifiées. Dans cette logique, l'article 66, paragraphe 7, du Traité dispose « qu'une Partie contractante peut, en ce qui concerne les données qui concernent cette partie, modifier le contenu des annexes 1 à 6 par une notification adressée au dépositaire, qui en avise les autres Parties contractantes. »

L'article 2 du projet de loi sous examen ne fait que réitérer, avec une formulation différente, le dispositif de l'article 66, paragraphe 7, du Traité. Le seul apport est le renvoi aux « dispositions de droit interne attributives de compétences ». Le Conseil d'État comprend cette réserve en ce sens qu'il s'agit de préserver les compétences du pouvoir législatif, en empêchant que le Gouvernement procède, par notification, à des modifications des annexes sans respecter les attributions éventuelles du législateur. Il considère toutefois qu'il n'y a pas lieu de consacrer dans la loi une réserve qui trouve son fondement dans le texte constitutionnel.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la formulation retenue, qui vise les « dispositions de droit interne attributives de compétences au titre des dispositions afférentes du Traité ». Que signifie le renvoi au Traité ? Dès lors que sont visées les annexes du Traité, il est évident que sont en cause les compétences objet du Traité.

L'article sous examen serait dès lors à omettre.

Article 3

La disposition sous examen est superfétatoire, étant donné qu'elle ne fait que reproduire l'annexe 2 du Traité. Si le Luxembourg entend modifier ou préciser le contenu de cette annexe, il pourra le faire au titre de l'article 66, paragraphe 7, du Traité. Le Conseil d'État de renvoyer à ses développements à l'endroit de l'article 2.

Article 4

Selon le commentaire, l'alinéa 1^{er} de l'article 4 doit conférer « une base légale aux missions effectuées par les policiers des autres Parties contractantes sur le territoire luxembourgeois ». Toujours, selon les auteurs, « les policiers étrangers ne peuvent exercer au Luxembourg, tout au plus, que

les pouvoirs qui, à la fois, leur ont été octroyés par leur loi nationale et qui sont accordés par la loi luxembourgeoise aux membres de la Police grand-ducale ». L'alinéa 2 viserait à « assimiler les policiers étrangers aux membres de la Police grand-ducale pour toutes les questions concernant la responsabilité civile ou pénale des policiers étrangers en cas de commission d'une infraction pénale ou de survenance d'un dommage de nature civile pendant une mission sur le territoire du Grand-Duché, dans lesquelles ils seraient impliqués soit en tant qu'auteur, soit en tant que victime ».

Il est vrai que l'article sous examen constitue une reprise presque identique de l'article 3 de la loi modifiée 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.

On peut toutefois s'interroger sur la nécessité de reprendre ce dispositif.

Le Traité détermine en détail les compétences du fonctionnaire de l'État expéditeur sur le territoire d'un autre État contractant. C'est le Traité qui constitue la base légale de ces compétences et il n'y a pas lieu de créer une base nationale. Le Traité renvoie encore itérativement, tel à l'article 23, paragraphe 3, sur la recherche transfrontalière, ou encore aux articles 34, paragraphe 1^{er}, et 35, paragraphe 1^{er}, sur l'exécution des compétences, au droit de l'État d'accueil pour les actes posés par le fonctionnaire de l'État expéditeur, de sorte qu'il n'y a pas lieu de consacrer, à l'alinéa 1^{er}, l'application du Code de procédure pénale ou de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. La référence à ces deux dispositifs légaux risque encore de s'avérer réductrice, vu que c'est l'intégralité du droit luxembourgeois de caractère territorial qui s'applique. Le Conseil d'État ne comprend pas non plus la nécessité de consacrer dans la loi une « assimilation » aux fonctionnaires et agents luxembourgeois. Les fonctionnaires de l'État expéditeur exercent les compétences prévues dans le Traité en tant que fonctionnaires de l'État expéditeur soumis, en vertu de l'article 34 du Traité à « l'autorité des autorités compétentes de l'État d'accueil ». Le dispositif de l'alinéa 1^{er} est à omettre.

Le Traité contient des dispositions précises, aux articles 48 et 49, sur les questions de la responsabilité civile et pénale. À l'article 48, c'est le Traité qui consacre le principe de l'assimilation du fonctionnaire de l'État expéditeur à celui de l'État d'accueil. L'alinéa 2 de l'article 4 est dès lors également superfétatoire. Il est encore problématique, dans la mesure où il s'écarte, dans son libellé, du dispositif du Traité.

Le Conseil d'État relève que le Traité est plus détaillé et plus explicite que celui de 2004 sur les compétences des fonctionnaires de l'État expéditeur sur le territoire de l'État d'accueil et sur leur soumission aux autorités de l'État d'accueil et au respect de la loi de cet État. Le principe de l'assimilation énoncé à l'article 48 du Traité ne trouve pas son correspondant dans le texte du Traité de 2004. Ces différences sont de nature à justifier la non-reprise des dispositions de la loi de 2004.

L'article sous examen est dès lors à omettre.

Article 5

L'article 5 est le corollaire de l'article 4 et entend, d'après le commentaire, « régler la situation légale des policiers luxembourgeois lorsqu'ils effectuent des missions sur le territoire d'une autre Partie contractante sur base du présent Traité ». Selon les auteurs, « cette disposition vise à assimiler ces missions à celles effectuées au Luxembourg ».

L'article 5 constitue une reprise de l'article 5 actuel de la loi précitée du 21 décembre 2004.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 4 pour s'interroger sur la nécessité de ce dispositif, le Traité constituant la base unique et exhaustive tant pour l'intervention de fonctionnaires d'une autre Partie contractante sur le territoire luxembourgeois que pour l'intervention de fonctionnaires luxembourgeois sur le territoire d'une autre Partie contractante.

Il n'appartient pas à la loi de régler ces questions en affirmant le principe d'une assimilation à des opérations effectuées sur le territoire national. Un tel raisonnement en termes d'assimilation ne pourrait d'ailleurs avoir des effets que vis-à-vis de l'ordre juridique luxembourgeois, la loi nationale ne pouvant pas déployer un effet extraterritorial.

L'article sous examen est dès lors également à omettre.

Article 6

Au regard des dispositions de l'article 23 du Traité, qui soumet expressément les actes de recherche au droit de l'État d'accueil, l'article 6 est encore à omettre.

Article 7

L'article 33 du Traité organise les demandes de mise en sécurité des traces et des preuves en situation d'urgence. Le paragraphe 3 renvoie expressément à l'application du droit de l'État sur le territoire duquel l'acte est posé.

L'article 7 est à omettre.

Article 8

Le Conseil d'État considère encore une fois que le dispositif est à omettre. La coopération dans le secteur des banques de données policières est organisée de manière exhaustive dans le Traité. L'article 7 du Traité renvoie expressément à la directive (UE) 2016/680¹, au règlement général sur la protection des données² et aux « lois de transposition respectives ». La

¹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

précision qu'au Luxembourg, il s'agit de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, ne s'impose pas en droit et revêt tout au plus une portée informative.

Article 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il y a lieu d'ajouter un deux-points à la suite du terme « portant ».

Article 1^{er}

Le Conseil d'État demande de supprimer *in fine* le terme « le » avant le terme « Traité », étant donné que ce terme ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 3

Il y a lieu d'ajouter une virgule à la suite des termes « lettre b) » et d'écrire « telles qu'énoncées ».

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, le terme « présent » entre les termes « du » et « Traité » est à supprimer. Cette observation vaut également pour l'article 5.

À l'alinéa 2, le point-virgule est à remplacer par un point et le terme « il » est à rédiger avec une lettre initiale majuscule. Par ailleurs, la virgule à la suite du terme « civile » est à supprimer.

Article 5

Il convient d'écrire « partie contractante » avec une lettre « p » initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 7.

Article 7

Il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 15 juin 2021.

Le Secrétaire général,

Marc Besch

Le Vice-Président,

Patrick Santer