

A-3520/21-44

Doc. parl. n° 7819



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

du 16 juillet 2021

sur

le 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 novembre 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

Par dépêche du 9 mai 2021, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question "*visé à approuver en droit luxembourgeois*" le Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière, ainsi que ses annexes, signé le 23 juillet 2018 à Bruxelles (ci-après désigné par "*Traité*").

Le Conseil d'État s'est déjà prononcé au sujet dudit projet de loi. Dans son avis du 15 juin 2021, il recommande d'omettre les articles 2 à 8 du projet, les articles du Traité réglant déjà en détail les différents aspects de la coopération.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics pouvant, en principe, suivre le raisonnement du Conseil d'État, elle tient cependant à formuler les remarques et observations suivantes.

Le Traité, signé à Bruxelles en date du 23 juillet 2018 par les parties contractantes, remplace la version antérieure 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. Il y a lieu de relever que la loi d'approbation de cette version antérieure n'a malheureusement pas été soumise pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Afin de donner à la Chambre le moyen d'accomplir sa mission légale dans le cadre de tels traités, il y aurait lieu de la consulter en amont de la signature. En effet, les fonctionnaires et employés représentés par la Chambre des fonctionnaires et employés publics, majoritairement concernés en tant qu'agents de l'État expéditeur, sont soumis au droit national de l'État d'accueil lors de l'exécution de missions sur le territoire national d'une autre partie contractante.

La Chambre ne peut pas se prononcer sur les dispositions légales et réglementaires des autres parties contractantes. Pourtant, les fonctionnaires luxembourgeois sont soumis au droit national de l'État d'accueil. Par ailleurs, les agents relevant des autres parties

contractantes, en mission sur le territoire national du Grand-Duché, ne ressortissent pas à la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Ceci ne facilite pas les choses et confirme qu'une consultation en amont de la signature du Traité aurait été de mise. Afin de souligner cette doléance, la Chambre tient à soulever une incohérence dans le Traité.

En effet, conformément à l'article 53, paragraphe 8, du Traité, *"les membres des unités spéciales qui interviennent en vertu du présent article sur le territoire d'une autre Partie Contractante disposent, durant l'exercice de cette intervention transfrontalière, des mêmes compétences que les membres des unités spéciales de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils interviennent. Néanmoins, ils ne peuvent en aucun cas exercer des compétences dont ils ne disposent pas dans leur propre pays"*.

À l'article 59 du Traité en revanche, le paragraphe 2 dispose que, *"par dérogation à l'article 40, quatrième paragraphe, du présent Traité, les membres des unités spéciales qui sont compétents dans leur propre pays pour utiliser des armes automatiques ou des armes à feu de précision de longue portée peuvent, lors d'une intervention ou présence visée aux articles 53 à 57 du présent Traité, tirer avec ces armes dans les mêmes conditions légales que les membres des unités spéciales de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils se trouvent"*.

Selon l'article 53, paragraphe 8, les membres des unités spéciales de la Police grand-ducale, notamment les tireurs d'élite, n'ont pas le droit de procéder à un tir de neutralisation, étant donné qu'ils ne disposent pas de cette compétence au Luxembourg. Ce droit leur semble pourtant être conféré à travers l'article 59, paragraphe 2, qui les autorise à tirer avec des armes dans les mêmes conditions légales que les membres des unités spéciales de la partie contractante sur le territoire de laquelle ils se trouvent. Selon les informations dont dispose la Chambre, un tir de neutralisation serait possible aux Pays-Bas, donc aussi pour les membres des unités spéciales luxembourgeoises en mission aux Pays-Bas.

Cette insécurité juridique dans le Traité risque de résulter dans des situations ingérables pour un fonctionnaire en situation de stress. Il ne faut pas perdre de vue que les missions se déroulent à l'étranger dans le respect du droit de l'État d'accueil, droit avec lequel aucun fonctionnaire n'est aussi familiarisé que celui relevant dudit État (et dont le droit est son droit national).

Selon les informations dont dispose la Chambre des fonctionnaires et employés publics, les formations sur les législations des autres parties contractantes sont quasiment inexistantes au sein de la Police grand-ducale. La Chambre demande donc que la formation prévue à l'article 31 du Traité soit rendue obligatoire en amont de toute intervention dans le cadre du Traité et qu'une disposition afférente soit inscrite dans le projet de loi. La formation devra de même être obligatoire pour les responsables des services prévus à l'article 24, paragraphe 5, prévoyant que *"le service compétent auquel les fonctionnaires de l'État expéditeur appartiennent s'assure qu'ils ont une connaissance suffisante du droit de l'État d'accueil"*.

Si les lois et règlements belges ne poseront probablement pas de problèmes de compréhension au niveau de la langue, comme ceux-ci sont rédigés en français, il en est autrement pour les textes néerlandais. Les fonctionnaires concernés devront donc disposer de capacités linguistiques élémentaires, et il faudra les former dans ce domaine avant toute mission dans le cadre du Traité.

Dans certains cas, un usage des armes pourrait être soumis à la condition d'une sommation. Au Luxembourg par exemple, il en est ainsi notamment dans le cadre de l'article 1^{er}, point 4), et de l'article 3 de la loi modifiée du 28 juillet 1973 réglant l'usage des armes et autres moyens de contrainte par les membres de la force publique dans la lutte contre la criminalité. Dans le cadre du maintien de l'ordre sur réquisition, l'article 32 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit que, hormis les cas de légitime défense, "*l'usage de la force et l'usage d'armes à feu et d'explosifs doivent être précédés de deux sommations à haute voix et qui contiennent une demande formelle d'obéissance à la loi et l'indication qu'un usage de la force respectivement un usage des armes à feu et d'explosifs sera fait*". Même s'il est probable que ces sommations soient données par les commandants issus de l'État d'accueil, il est pourtant indispensable pour les fonctionnaires de l'État expéditeur de les connaître et de les comprendre. Des compétences linguistiques seront également indispensables par exemple pour donner des injonctions aux usagers de la route, comme ceci est prévu par l'article 37, sous d), du Traité, ou encore pour effectuer des contrôles d'identité prévus sous f) du même article.

Il est aussi possible que des fonctionnaires d'un État expéditeur interviennent "*sur initiative propre*" en raison du caractère urgent de la situation, notamment dans le cadre de l'article 19 du Traité. Lors de telles interventions, les fonctionnaires de l'État expéditeur ne peuvent se fier aux explications d'un officier de liaison, mais ils doivent agir, en urgence, sous leur propre responsabilité, mais toujours dans le respect du droit de l'État d'accueil.

Eu égard à ce qui précède et à l'instar de l'immunité dont bénéficient les agents en mission diplomatique, il semble nécessaire d'introduire une protection d'un niveau similaire pour les fonctionnaires visés par le Traité.

En ce qui concerne la responsabilité civile, celle-ci devra être couverte par l'État expéditeur en tout état de cause, même s'il y aurait faute intentionnelle ou négligence grave, si elle n'est pas intégralement couverte par l'État d'accueil.

Une protection juridique inconditionnelle avec, le cas échéant, la prise en charge des frais d'avocat et de tous autres frais de procédure imaginables devra aussi être assurée par l'État expéditeur pour les missions assurées dans le cadre du Traité pour les fonctionnaires concernés. La Chambre demande l'inscription d'une disposition afférente dans le projet de loi.

Le Traité étant déjà signé et ne pouvant plus faire l'objet d'adaptations au niveau national sans l'accord de toutes les parties contractantes, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande néanmoins, dans le but de la sauvegarde des intérêts du personnel qu'elle représente, à ce que tous les accords d'exécution et arrangements d'exécution y prévus, notamment aux articles 25, 31 et 62, lui soient soumis pour avis en amont de la signature.

Au vu des incohérences et insécurités juridiques contenues dans le Traité et soulevées ci-avant, qui peuvent avoir des conséquences préjudiciables dans la pratique pour le personnel de la Police grand-ducale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit malheureusement pas en mesure de donner son aval au projet de loi d'approbation lui soumis pour avis. Il y a impérativement lieu de redresser lesdites incohérences et insécurités juridiques dans le Traité avant que celui-ci puisse être approuvé par le Luxembourg.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 juillet 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF