

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

Procès-verbal de la réunion du 24 mars 2025

Ordre du jour :

1. Echange de vues avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sur les réunions du Conseil « Affaires étrangères » (CAE) du 24 février 2025 et du Conseil « Affaires générales » (CAG) du 25 février 2025
2. Echange de vues avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sur « Le Conseil d'Association UE-Israël du 24 février 2025 et les relations bilatérales entre l'UE et Israël » (demande de mise à l'ordre du jour - LSAP)
3. 8416 Projet de loi portant approbation de l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, fait à New York, le 19 juin 2023
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Examen de l'avis de la Chambre de Commerce
 - Nomination d'un rapporteur
4. Approbation projet(s) de PV
5. Examen du tableau contenant la proposition de classement des documents transmis par les institutions européennes aux parlements nationaux
6. Divers

Présents : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Sven Clement, M. Emile Eicher, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Fred Keup, Mme Lydie Polfer, Mme Alexandra Schoos, Mme Sam Tanson, M. David Wagner, M. Laurent

Zeimet, Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

M. Xavier Bettel, ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur

Mme Angèle Da Cruz, directrice des affaires européennes et des relations économiques internationales, ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Mme Véronique Dockendorf, directrice des Affaires politiques, ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

M. Eric Schauls, attaché, ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

M. Tobias Schell, Chef du Service juridique, ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Mme Tammy Schmit, chargée de mission « Porche et Moyen-Orient », Direction des affaires politiques, ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

M. Marc Weiler, secrétaire de légation, « Porche et Moyen-Orient », Direction des affaires politiques, ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Mme Fabiola Cavallini, Administration parlementaire

Mme Elisabeth Funk, Administration parlementaire

M. Cédric Scarpellini, Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, Mme Liz Braz, M. Yves Cruchten, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Meris Sehovic, Mme Joëlle Welfring, Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

Présidence : M. Laurent Zeimet, Vice-président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

1. Echange de vues avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sur les réunions du Conseil « Affaires étrangères » (CAE) du 24 février 2025 et du Conseil « Affaires générales » (CAG) du 25 février 2025

Monsieur le député Laurent Zeimet (CSV), vice-président de la commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région, excuse le président de la commission, Monsieur le député Gusty Graas, retenu par un déplacement officiel et donne la parole au ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur.

Monsieur le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel (DP) présente un compte rendu des réunions du Conseil « Affaires étrangères » (ci-après « CAE ») du 24 février 2025 et du Conseil « Affaires générales » (ci-après « CAG ») du 25 février 2025.

Concernant le CAE, la session a débuté par une minute de silence commémorant le troisième anniversaire du début de la guerre en Ukraine, constituant ainsi le premier point à l'ordre du jour. Le Conseil a adopté le 16^e paquet de sanctions ciblant 48 nouvelles personnes, 35 entités et entreprises, ainsi que 75 navires de la « shadow fleet » qui permet à la Russie de poursuivre ses exportations malgré les sanctions.

Le ministre souligne que lors de ces discussions au mois de février, le soutien à l'Ukraine constituait déjà un axe majeur des délibérations, avec les questions de défense figurant à l'ordre du jour. Toutefois, ces préoccupations n'avaient pas encore atteint le degré d'urgence observé à la suite de la rencontre du 28 février 2025 à la Maison Blanche entre l'administration Trump/Vance et le président Zelensky. Cette entrevue a, selon le ministre, catalysé une nouvelle dynamique au niveau européen concernant les politiques de défense commune, la pérennité du soutien américain n'étant désormais plus considérée comme une certitude. S'agissant de l'initiative de « coalition des volontaires », coordonnée conjointement par Paris et Londres, le ministre informe la commission de la visite programmée du président Zelensky dans la capitale française le 27 mars 2025. Il précise à cet égard que l'invitation du Premier ministre luxembourgeois à participer reste à ce stade encore à confirmer.

Au sujet du Proche-Orient, plus particulièrement la Syrie, le ministre rapporte qu'une partie des sanctions ont été levées. Le Conseil a adopté une approche graduelle avec possibilité de réversibilité dans les domaines de l'énergie, des finances et du transport. Dans l'analyse de la situation, certains États membres estiment que la Syrie pourrait être considérée comme un pays sûr, bien que des réserves existent quant à la politique migratoire. Le ministre préconise une approche progressive, exprimant certaines réserves concernant les minorités religieuses, notamment catholiques. La position de l'Union européenne (ci-après « UE ») privilégie une démarche par étapes avec possibilité de réversibilité, l'objectif étant de permettre à l'économie syrienne de se rétablir. L'UE envisage de soutenir cette transition si elle évolue dans la bonne direction.

Le ministre mentionne brièvement la situation à Gaza où un cessez-le-feu était à ce moment en place, et évoque les sanctions adoptées le 17 mars 2025 concernant l'Est du Congo, autre point à l'ordre du jour.

Quant au CAG, les préparations du Conseil européen des 20 et 21 mars ainsi que le programme législatif de la Commission européenne pour 2025 ont été approuvés. À la demande de la Hongrie et de la présidence polonaise du Conseil de l'UE, un point sur le soutien continu à l'Ukraine a été ajouté à l'ordre du jour. Le ministre note que seuls cinq États membres disposent de ministres siégeant à la fois au CAE et au CAG, les autres États membres ayant différents ministres dans ces deux instances.

Sur le Proche-Orient et notamment la Syrie, les discussions ont été similaires à celles du CAE, axées sur le soutien à la transition. Concernant la compétitivité, le ministre souligne la nécessité de mesures pragmatiques et concrètes adaptées au contexte actuel, d'harmonisation et de simplification du cadre légal. Pour le Cadre financier pluriannuel après 2027, la proposition de la Commission est attendue. Les efforts en matière de compétitivité ont été salués dans le cadre du programme de travail.

Le ministre rapporte que la Hongrie a signalé un déficit de transparence dans le financement de l'UE aux ONG. En conclusion des discussions sur l'avenir de l'Europe, il affirme que la conditionnalité budgétaire constitue un langage compris par de nombreux États membres, que l'État de droit demeure fondamental pour le Luxembourg, et que les incitations financières restent l'instrument le plus efficace.

Monsieur le député Laurent Zeimet (CSV) s'interroge sur la cohérence maintenue au niveau de la coopération Benelux, notamment dans le contexte des récentes formations gouvernementales en Belgique et aux Pays-Bas.

Monsieur le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel (DP) informe que le Premier ministre luxembourgeois a récemment accueilli ses homologues belge et néerlandais à Luxembourg pour un échange. Il précise qu'aucune rencontre similaire n'a encore eu lieu au niveau des ministres des Affaires étrangères, bien qu'il ait personnellement émis une demande en ce sens, soulignant l'importance d'une coordination au niveau Benelux. Le ministre reconnaît l'existence de différents partis politiques et de visions divergentes tant au niveau des Premiers ministres que des ministres des Affaires étrangères, mais indique que des échanges réguliers se tiennent de manière informelle entre les ministres concernés.

2. Echange de vues avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sur « Le Conseil d'Association UE-Israël du 24 février 2025 et les relations bilatérales entre l'UE et Israël » (demande de mise à l'ordre du jour - LSAP)

Monsieur le député Franz Fayot (LSAP) présente la demande de mise à l'ordre du jour introduite par son groupe politique en accentuant que la 13^e réunion du Conseil d'association UE-Israël s'est tenu il y a un mois. Il note que, d'après les conclusions de cet échange et les informations parues dans la presse, peu de résultats concrets ont été obtenus. Le parlementaire souligne que l'article 2 de l'Accord d'association UE-Israël stipule le respect des droits de l'homme, condition qui, selon lui, n'est plus remplie depuis un certain temps. Il estime dès lors qu'Israël devrait faire l'objet d'avertissements plus sérieux, accompagnés de sanctions. Le représentant du LSAP relève la difficulté à trouver un consensus sur cette question et dénonce ce qu'il perçoit comme une duplicité, comparant la situation avec d'autres cas comme la Russie ou le Rwanda où des sanctions ont été rapidement déployées, contrairement au cas d'Israël. Il observe qu'un mois après la tenue de cette réunion, le cessez-le-feu a été rompu et Gaza continue d'être bombardée. Le député demande une appréciation de cet échange et souhaite connaître la position du Luxembourg lors de cette réunion.

Monsieur le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel (DP) indique que cette réunion s'est déroulée dans un contexte où les positions au sein de l'UE sont très opposées sur le sujet. Toutefois, il précise que les échanges ont été constructifs et empreints de sérénité, les différentes positions étant exprimées avec respect et dans un cadre de discipline. Il se réjouit que cette rencontre ait pu se réaliser. En ce qui concerne la position du gouvernement luxembourgeois, il met en avant l'insistance du Grand-Duché sur plusieurs points clés : le soutien indéfectible

à l'UNRWA, la nécessité d'un cessez-le-feu immédiat, ainsi que l'importance capitale de promouvoir une solution à deux États.

Le ministre à pouvoir donner plus de détails en demandant de garder le secret des délibérations pour la suite de la réponse. Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la commission décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

Monsieur le député Franz Fayot (LSAP) cherche à savoir quelle est la position du Luxembourg par rapport à l'accord de partenariat, en tenant compte de la polarisation évidente entre les deux blocs diplomatiques, l'un soutenant la cause palestinienne et l'autre défendant les intérêts israéliens. Il s'interroge dans ce contexte sur la position du Luxembourg quant à une éventuelle suspension de l'accord de partenariat en raison d'une violation des droits de l'homme. Sa deuxième question porte sur les informations confidentielles partagées par le ministre dans le secret des délibérations.

Monsieur le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel (DP) fait savoir que la suspension de l'accord n'a pas fait l'objet de discussions. Il tient également à exprimer sa satisfaction quant au maintien du dialogue, soulignant que l'existence même du Conseil d'association n'a pas été remise en question par les participants. Le ministre poursuit ses éléments de réponse en demandant de garder le secret des délibérations pour la suite de la réponse. Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la commission décide de garder le secret des délibérations pour cette partie de la réunion.

Monsieur le député David Wagner (déi Lénk) s'associe à la question soulevée par son prédécesseur et observe que le ministre effectue de fréquents déplacements dans la région, entretenant ainsi un dialogue régulier avec diverses parties prenantes. Face à cette réalité, il s'interroge sur la pertinence et l'efficacité des échanges diplomatiques actuellement possibles avec les autorités israéliennes. Il attire également l'attention sur la situation particulière de la Cisjordanie, territoire où le Hamas n'exerce pas de contrôle. Le parlementaire exprime ensuite ses doutes quant à l'efficacité de la stratégie occidentale qui se contente généralement d'avertissements à l'égard des autorités israéliennes lorsque des violations sont constatées. Il estime qu'il y a une « faillite morale de l'Occident » à ne parler que d'une éventuelle suspension de l'accord d'association sans envisager des mesures plus concrètes. Dans ce contexte, il se questionne sur l'opportunité et la faisabilité que le Luxembourg résilie unilatéralement certains aspects des relations bilatérales avec Israël.

Monsieur le député européen Fernand Kartheiser (ADR) pose une question dans un contexte régional plus large. Il fait référence à une correspondance diplomatique récente entre le président américain et l'Iran concernant les enjeux de non-prolifération nucléaire. Dans cette perspective, il souhaite savoir si cette initiative fait l'objet de discussions au niveau des instances européennes et s'enquiert de la position actuelle de l'UE vis-à-vis de l'Iran.

Par rapport à cette dernière question, Monsieur le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel (DP) fait noter que les discussions au niveau européen étaient classifiées.

Quant à la question soulevée par le député David Wagner, le ministre souligne que pour avoir un réel impact, une position commune au niveau de

l'UE est indispensable. Il rappelle que le Conseil d'association constitue l'une des rares plateformes où le ministre des Affaires étrangères israélien peut rencontrer simultanément les 27 ministres des Affaires étrangères de l'UE. Le ministre précise qu'une résiliation de cet accord entraînerait la perte de tout levier d'influence. Il affirme qu'une action unilatérale du Luxembourg n'est pas envisageable, estimant qu'une position commune européenne aurait davantage de poids.

3. 8416 Projet de loi portant approbation de l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, fait à New York, le 19 juin 2023

Un représentant du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur présente le projet de loi qui a pour objet l'approbation de l'accord *Biodiversity Beyond National Jurisdiction* (ci-après « BBNJ »). Il explique que cet accord concerne la haute mer et les fonds marins, soit tout ce qui ne tombe pas sous juridiction nationale. Il rappelle la chronologie du processus. L'accord BBNJ a été négocié à New York en février-mars 2023, puis adopté par consensus en juin 2023. Le Luxembourg l'a signé le 20 septembre 2023 à New York. Le Conseil de gouvernement a donné son approbation pour l'avant-projet de loi le 6 juin 2024 et le dépôt à la Chambre des Députés s'est fait le 18 juillet 2024. La Chambre de commerce a rendu son avis le 12 septembre 2024 et le Conseil d'État le 10 décembre 2024, ce dernier n'ayant pas d'opposition quant au fond du texte de loi. L'orateur détaille ensuite que l'accord prévoit la mise en place de zones de protection maritimes qui doivent englober 30% des océans d'ici à 2030, et rend obligatoire une évaluation d'impact concernant les activités économiques en haute mer. Il précise que l'accord contient 11 parties, dont 4 parties clés. La première aborde les ressources génétiques marines, traitant des modalités d'exploitation des ressources marines et comprenant un mécanisme de partage « juste et équitable » des bénéfices issus de ces activités. La deuxième partie détermine les modalités d'exploitation des ressources maritimes. La troisième partie prévoit l'introduction d'outils de gestion par zone (area based management tools) à l'horizon de 2030. La quatrième partie introduit l'obligation d'études d'impact environnemental. Il ajoute que la partie 5 de l'accord prévoit également le renforcement des capacités et le transfert de technologies marines au profit des pays en développement. Concernant l'entrée en vigueur, celle-ci interviendra 120 jours après le dépôt de 60 instruments de ratification. À ce jour, l'accord compte 120 signataires et 21 parties l'ont ratifié. Le représentant conclut en évoquant l'échéancier du processus, sujet pour lequel il demande le secret des délibérations.

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la commission décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

Monsieur le député Sven Clement (Piraten) suggère que la 3^e Conférence des Nations Unies sur l'Océan, qui se tiendra à Nice en juin 2025, pourrait représenter une échéance réaliste dans le calendrier d'implémentation.

Monsieur le député Franz Fayot (LSAP) demande une appréciation concernant la rapidité de l'entrée en vigueur réaliste de l'accord analysé, compte tenu de la condition de ratification de 60 instruments.

Le représentant du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur indique ne pas avoir de véritable visibilité sur la rapidité du processus. Il précise que parmi les 27 États membres de l'UE, deux ont déjà procédé à la ratification. Si les autres États membres ratifiaient l'instrument en bloc, le processus pourrait s'accélérer. Il convient de noter que les pays disposant d'un littoral maritime ont davantage de dispositions à mettre en œuvre que le Luxembourg.

Monsieur le député Franz Fayot (LSAP) s'interroge sur la tendance générale observée à ne pas procéder immédiatement à la ratification de tels instruments juridiques internationaux. Il souhaite connaître la position adoptée par des puissances comme les États-Unis ou d'autres nations importantes qui pourraient y percevoir un intérêt industriel significatif. Il émet l'hypothèse que cet instrument fait vraisemblablement l'objet d'une opposition vigoureuse de la part des groupes d'intérêt représentant l'industrie de la pêche internationale. Dans ce contexte, il sollicite l'appréciation du ministère sur ces questions.

Le représentant du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur apporte des éléments de réponse à ces interrogations, tout en sollicitant que ses propos demeurent couverts par le secret des délibérations.

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la commission décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

Monsieur le député Laurent Zeimet (CSV) observe que l'avis du Conseil d'État ne comporte aucune remarque concernant le fond du texte, mais s'attache à rappeler la procédure d'approbation et de ratification applicable.

Madame la députée Sam Tanson (déli gréng) évoque l'avis de la Chambre de Commerce qui formule une réserve, constatant que le projet de loi ne fait pas mention d'un quelconque impact financier.

Un représentant du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité fait savoir que le budget définitif ne sera déterminé qu'à l'issue de la prochaine Conférence des Parties (COP). D'une manière générale, il considère que l'impact financier demeure marginal, avec une estimation conservatrice s'élevant à 40.000 €.

Monsieur Gusty Graas (DP) est nommé rapporteur.

4. Approbation des projets de PV

Les projets de procès-verbaux des réunions du 26 mars 2024, du 21 mai 2024, du 3 juin 2024, du 5 juin 2024, du 24 juillet 2024, du 18 septembre 2024, du 3 mars 2025 et du 10 mars 2025 sont approuvés.

5. Examen du tableau contenant la proposition de classement des documents transmis par les institutions européennes aux parlements nationaux

Le tableau contenant les documents transmis entre le 15 et le 21 mars 2025 est approuvé.

6.

Divers

Monsieur le député Laurent Zeimet (CSV) rappelle aux membres l'échange avec la délégation cabo-verdienne qui se tiendra à l'issue de cette réunion. Dans ce contexte, il lance également un appel à participer au dîner organisé dans le cadre de cette visite officielle.

Luxembourg, le 24 mars 2025

Procès-verbal approuvé et certifié exact