

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

Procès-verbal de la réunion du 27 avril 2026

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 1 décembre 2025, 2 mars 2026, 2 mars 2026, 2 mars 2026
 - BUR, AECGR - Réunion - 01/12/2025 (visite Slovénie)
 - AECGR, AAVI, EPEET - Réunion - 02/03/2026 (réunion de commission)
 - AECGR, TTCPA - Réunion - 02/03/2026 (visite Commissaire européen Fitto)
 - AECGR, CE - Réunion - 02/03/2026 (visite Bélarus)
2. 8573 Projet de loi portant approbation du Protocole, fait à Londres, le 14 octobre 2005, relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, faite à Rome, le 10 mars 1988 et le Protocole, fait à Londres, le 14 octobre 2005, relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, fait à Rome, le 10 mars 1988
 - Présentation du projet de loi
 - Nomination d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'État - Avis du Conseil d'État - 24/02/2026
 - Examen de l'avis de la Chambre de commerce - Avis de la Chambre de commerce - 01/10/2025
3. Retour sur la participation luxembourgeoise à la mission d'observation électorale au Kirghizistan (30 novembre 2025)
4. Retour sur la participation luxembourgeoise à la mission d'observation électorale en Hongrie (12 avril 2026)
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, M. André Bauler remplaçant M. Gilles Baum, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen (remplaçant de Mme Liz Braz), M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, Mme Alexandra Schoos, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

M. Cédric Scarpellini, de l'Administration parlementaire

M. Félix Schaack, collaborateur du groupe politique DP

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

Mme Chloé Gengler, Service juridique, Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Mme Elisabeth Relave-Svendsen, Chef de service adjointe, Commissariat aux Affaires maritimes, Ministère de l'Économie

Excusés : M. Gilles Baum, Mme Liz Braz, M. Paul Galles, M. Meris Sehovic, Mme Sam Tanson, Mme Joëlle Welfring, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 1^{er} décembre 2025, 2 mars 2026, 2 mars 2026, 2 mars 2026

Les projets de procès-verbal sous-mentionnés sont approuvés.

2. 8573 Projet de loi portant approbation du Protocole, fait à Londres, le 14 octobre 2005, relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, faite à Rome, le 10 mars 1988 et le Protocole, fait à Londres, le 14 octobre 2005, relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, fait à Rome, le 10 mars 1988

Monsieur le député Gusty Graas (DP), président de la commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région, introduit le projet de loi sous rubrique et s'interroge sur les raisons pour lesquelles ce texte a tardé à être présenté, alors que les deux protocoles en question remontent à 2005.

Il relève que le Conseil d'État, dans son avis, préconise la fusion du présent projet de loi avec le projet de loi n° 8564¹, dans l'intérêt d'une meilleure compréhension de la loi ainsi que d'une bonne technique législative. Il note toutefois que les deux projets de loi seront traités séparément, le projet de loi

¹ 8564 - Projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un Code disciplinaire et pénal de la marine, 2. le code pénal et 3. la loi modifiée du 9 novembre 1990 portant approbation de certaines conventions internationales en matière maritime <https://www.chd.lu/fr/dossier/8564>.

n° 8564 ayant été présenté la semaine précédente à la commission de l'Économie, des PME, de l'Énergie, de l'Espace et du Tourisme.

Le chef du service juridique du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur présente le projet de loi sous rubrique. Il indique que celui-ci comporte un article unique couvrant exclusivement l'approbation du Protocole relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental, tous deux faits à Londres le 14 octobre 2005. Ces deux dispositifs internationaux ont pour objectif de renforcer la sécurité en matière de navigation maritime ainsi que de plateformes fixes situées en mer. Il précise que les modifications matérielles à apporter à la législation luxembourgeoise font l'objet d'un traitement séparé dans le cadre du projet de loi n° 8564.

S'agissant du contexte historique, il explique que les deux protocoles de 2005 s'inscrivent dans le prolongement de la convention de 1988, laquelle a dû être renforcée à la suite d'une série d'attentats et d'incidents majeurs, notamment les attaques visant le pétrolier *Limburg* en 2002 et le *Super Ferry 14* en 2004, ainsi que la catastrophe environnementale de la plateforme *Deepwater Horizon* en 2010. À ce jour, le protocole relatif à la navigation maritime a été ratifié par 54 États et celui relatif aux plateformes fixes par 49 États.

Le représentant indique que le projet d'approbation a été rédigé par le Commissariat aux Affaires maritimes du ministère de l'Économie et déposé, conformément au *modus operandi* habituel du gouvernement, par le ministère des Affaires étrangères. Il ajoute que le Conseil d'État n'a formulé aucune observation substantielle quant au texte du présent projet de loi.

Quant au délai écoulé depuis 2005, il précise que le gouvernement a souhaité attendre les recommandations du Groupe d'action financière (ci-après « GAFI »), lesquelles englobent la lutte contre le terrorisme, afin d'en assurer une transposition correcte.

Monsieur Gusty Graas est nommé rapporteur.

Monsieur le député Gusty Graas (DP) prend acte de l'examen de l'avis du Conseil d'État. Il passe à l'avis de la Chambre de commerce et relève que celle-ci approuve de manière générale le projet de loi sous rubrique, tout en soulignant les risques que la mise en œuvre de ces protocoles est susceptible d'entraîner pour les consommateurs luxembourgeois. Il demande si certains risques peuvent effectivement découler de cette mise en œuvre.

Une représentante du Commissariat aux Affaires maritimes indique que cette préoccupation a été abordée dans le cadre du projet de loi n° 8564, dans lequel une clarification a été apportée afin de rassurer le secteur concerné. Elle souligne que seules les activités à des fins terroristes seront sanctionnées et non celles à des fins commerciales.²

Monsieur le député Yves Cruchten (LSAP) souhaite connaître le nombre de parties signataires à ces protocoles ainsi que le nombre de pays les ayant

² Cf. procès-verbal de la réunion du 23 avril 2026 de la commission de l'Économie, des PME, de l'Énergie, de l'Espace et du Tourisme.

ratifiés à ce jour dans leur législation nationale. Il s'interroge par ailleurs sur les raisons pour lesquelles cette procédure est restée en attente aussi longtemps.

Une représentante du Commissariat aux Affaires maritimes indique que le protocole relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime compte 54 parties contractantes et que le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental en compte 49.³

Elle précise que les signatures du Luxembourg se sont faites sous l'impulsion du GAFI. Le Luxembourg a ratifié en 2010 la convention de base ainsi que le protocole de base, ce qui était à l'époque considéré comme suffisant pour répondre aux exigences du GAFI. Elle ajoute que le ministère de la Justice a récemment demandé au Commissariat aux Affaires maritimes de procéder à la ratification des protocoles de 2005 afin de s'assurer que l'intégralité des engagements internationaux en la matière soit couverte conformément aux recommandations actualisées du GAFI.

Monsieur le député Franz Fayot (LSAP) s'interroge sur l'actualité de cette ratification et souhaite connaître les raisons particulières qui conduisent le Luxembourg à y procéder à ce stade. Il demande des précisions quant au lien avec l'examen mené par le GAFI en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, dans la mesure où les protocoles en question portent sur la sécurité de la navigation maritime et des plateformes pétrolières. Il souhaite que le rapport de cause à effet entre ces deux domaines soit explicité.

Une représentante du Commissariat aux Affaires maritimes explique que les protocoles en question visent la répression des actes terroristes en mer, sur les plateformes ainsi qu'à partir et à bord des navires. Elle précise que le GAFI, dans le cadre de ses évaluations des procédures de lutte contre le blanchiment de capitaux, veille à ce que l'ensemble des infractions liées au terrorisme soient couvertes par la législation nationale, ce qui inclut le volet maritime. Elle souligne que cette ratification ne présente pas de lien avec l'actualité et n'est pas motivée par des actes de piraterie ou des faits de guerre.

Monsieur le député Franz Fayot (LSAP) demande si, en vertu de la législation actuellement en vigueur, certaines infractions relevant du terrorisme ne sont pas couvertes et si, en l'absence de ratification de ces protocoles, de l'argent issu d'activités illicites pourrait entrer dans le circuit financier luxembourgeois.

Une représentante du Commissariat aux Affaires maritimes détaille que les protocoles en question couvrent spécifiquement le domaine maritime. Elle rappelle qu'une loi plus générale⁴ a été adoptée en 2025 et que l'objectif est désormais d'affiner le cadre législatif en reprenant textuellement les dispositions des conventions internationales afin d'en assurer une transposition plus précise.

³ La convention de base compte 166 États contractants et le protocole de base 157. (cf. OMI, *Statut des conventions*, Livre d'état au 24 avril 2026, URL : <https://www.imo.org/fr/about/conventions/pages/statusofconventions.aspx>.)

⁴ MÉMORIAL A, *Loi du 12 décembre 2025 portant modification* : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; n° 556 du 15 décembre 2025, URL : <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2025/12/12/a556/1o>.

3. **Retour sur la participation luxembourgeoise à la mission d'observation électorale au Kirghizistan (30 novembre 2025)**

Monsieur le député Gusty Graas (DP) introduit le point à l'ordre du jour et passe la parole à Monsieur Haagen.

Monsieur le député Claude Haagen (LSAP), ayant exercé la fonction de coordinateur spécial de la mission d'observation électorale, rend compte de sa participation à la mission d'observation des élections parlementaires au Kirghizistan du 30 novembre 2025, organisée conjointement par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (ci-après « OSCE »), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ci-après « BIDDH ») et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après « APCE »).

Il rappelle que le Kirghizistan constitue un État clé en Asie centrale, où la Russie demeure omniprésente. Il note qu'en 2020, le pays comptait encore 21 partis politiques. Depuis lors, le Kirghizistan a connu trois changements de régime politique, le dernier référendum en date, tenu en 2022, ayant attribué davantage de pouvoirs au président Japarov. Le parlement a été réduit de 120 à 90 sièges, le pays étant divisé en 30 districts, dont chacun élit trois représentants.

Monsieur Haagen rappelle que l'OSCE, le BIDDH et l'APCE émettent des recommandations à l'égard du système électoral d'un pays lorsque les standards internationaux ne sont pas respectés. Il indique que le rapport établi à la suite des dernières élections présidentielles de 2021 n'était pas favorable. La seule amélioration constatée depuis concerne la représentation des genres. Dans chacun des 30 districts, les deux genres doit être représentés, garantissant un minimum de 30 personnes du genre sous-représenté au parlement. Environ 45 % des candidats inscrits étaient des femmes, certains districts ayant connu une compétition plus marquée entre candidats et candidates.

Le député souligne qu'un seul parti s'est présenté aux élections, avec environ 250 candidats, chaque électeur disposant de trois voix dans son district. Aucun programme politique n'a été présenté et pas un seul sujet d'envergure nationale n'a été thématiqué, le scrutin ayant porté essentiellement sur des enjeux locaux et régionaux. Il relève en outre que les candidats ont dû s'acquitter de frais d'inscription non remboursables, ce qui a conduit une centaine d'entre eux à se retirer faute de moyens financiers. Par ailleurs, la communication politique s'est avérée problématique, un seul média étant disponible et la désinformation, largement relayée par des manipulations russes, étant omniprésente.

Il signale que le système électoral a été modifié à trois reprises au cours de l'année 2025, ce qui a constitué un impact négatif considérable. Il relève également que le nombre d'organisations indépendantes accréditées pour l'observation du scrutin est passé de 200 habituellement à seulement deux.

En ce qui concerne le déroulement du scrutin, il indique que celui-ci s'est globalement bien passé d'un point de vue technique. Le pays disposait d'un système de vote électronique avec identification biométrique. Plus de 350 observateurs, tant de longue durée que de courte durée, étaient présents sur le terrain. Il précise que la conférence de presse conjointe des trois organisations a eu lieu le lendemain du scrutin, un rapport devant suivre. Il note que quelque 80 % des médias présents à cette conférence de presse étaient des médias pro-russes.

Il relève par ailleurs que des personnes, y compris des ressortissants européens, ont été arrêtées pour des motifs politiques dans la période entourant les élections.

Monsieur Haagen attire l'attention sur les enjeux régionaux, soulignant les risques liés aux flux de personnes en provenance d'Afghanistan transitant par le Tadjikistan et le Kirghizistan vers la Russie. Il relève que la Russie propose des bourses d'études aux jeunes de ces pays, créant ainsi un réseau de cellules dormantes potentiellement activables. Il souligne que les équipements de contrôle aux frontières sont vétustes et largement insuffisants et estime qu'une intervention au niveau européen serait nécessaire pour renforcer ces capacités. Il évoque également la problématique de la construction de barrages dans la région, privant certains pays voisins de ressources en eau, et souligne l'importance de la coopération régionale à cet égard.

Il conclut en indiquant que la prochaine mission d'observation électorale aura lieu en Arménie le 7 juin 2026.

Monsieur le député Gusty Graas (DP) remercie Monsieur Haagen pour son rapport et souligne que ces pays doivent également retenir l'attention de la commission, la Russie ayant encore la mainmise sur l'Asie centrale, dont les États demeurent largement tributaires de son influence.

En ce qui concerne l'Arménie, il relève que le Luxembourg entretient des relations bilatérales directes avec ce pays, lequel tente de se rapprocher davantage de l'Union européenne (ci-après « UE »), ce qui confère aux prochaines élections un intérêt particulier.

Le président de la commission informe les membres que la visite de travail prévue en Moldavie est avancée et se tiendra du 7 au 9 juin 2026, en raison de la séance plénière désormais fixée au 9 juin 2026.

4. Retour sur la participation luxembourgeoise à la mission d'observation électorale en Hongrie (12 avril 2026)

Monsieur le député Gusty Graas (DP) introduit le point à l'ordre du jour et passe la parole à Monsieur Eicher.

Monsieur le député Émile Eicher (CSV) rend compte de la participation luxembourgeoise à la mission d'observation électorale en Hongrie du 12 avril 2026. Il indique que la délégation a bénéficié d'une réunion préparatoire approfondie, l'observateur en chef étant déjà présent sur le terrain depuis six mois afin de suivre les développements dans le pays. Il relève en particulier l'imbrication étroite entre les médias et le parti Fidesz.

Il évoque à titre d'exemple un spot télévisé diffusé sur l'ensemble des chaînes, mettant en scène un jeune enfant en pleurs demandant quand son père rentrerait, suivi d'images à connotation militaire particulièrement choquantes, avant de conclure par un message appelant à ne pas voter pour le parti d'opposition. Il souligne que cet exemple illustre les méthodes de communication déployées en amont du scrutin.

S'agissant du déroulement du scrutin proprement dit, il indique que celui-ci s'est déroulé de manière correcte. La délégation s'est rendue tôt le matin dans les premiers bureaux de vote et a pu procéder à ses observations sans entrave. Il relève que, contrairement aux élections précédentes où l'opposition avait été à peine représentée dans les bureaux de vote, elle y était cette fois systématiquement présente, assurant ainsi un autocontrôle effectif. Il conclut que même si le déroulement du scrutin lui-même n'appelle pas de critique particulière, les conditions préélectorales, notamment en matière de communication, différaient sensiblement des standards démocratiques.

Monsieur le député Gusty Graas (DP) qualifie les élections hongroises d'historiques et souligne qu'elles entraîneront des répercussions directes au niveau de l'UE. Il estime notamment que le prêt de 90 milliards d'euros en faveur de l'Ukraine ne devrait plus s'avérer problématique. Il relève que Péter Magyar suscite beaucoup d'espoir, tout en donnant à considérer que même si la Hongrie ne devrait plus constituer un obstacle à l'avenir, d'autres États membres de l'UE pourraient toujours l'être.

Il fait le lien avec la visite officielle effectuée en Slovaquie les 20 et 21 avril 2026 par une délégation parlementaire composée de Monsieur Claude Wiseler, Monsieur Laurent Zeimet, Madame Taina Bofferding, Monsieur André Bauler et lui-même. Il indique qu'une certaine entrevue s'est révélée délicate, une grande sympathie pour la Russie étant encore perceptible. Il relève à cet égard que la Slovaquie dispose d'un contrat de livraison de gaz avec la Russie courant jusqu'en 2034 et rappelle l'interdiction progressive des importations de gaz naturel russe dans le cadre du « REPowerEU ». Il mentionne en outre que le président de la Chambre de commerce slovaque, ouvertement russophile, a reproché à la délégation luxembourgeoise que le soutien apporté à l'Ukraine serait erroné. Il attire l'attention sur le fait que cette tendance pourrait également se manifester dans d'autres pays, citant la Bulgarie ainsi que potentiellement la France à la suite des élections présidentielles de 2027.

Monsieur le député André Bauler (DP), qui a également participé à la visite en Slovaquie, relève qu'il est particulièrement intéressant de retracer le parcours du président de la Chambre de commerce slovaque, lequel a participé à la révolution slovaque de 1989. Il souligne que ce parcours est d'autant plus frappant au regard de l'expérience vécue en 1968 lors du Printemps de Prague. Il s'étonne dès lors d'entendre de nouveau de tels propos et de constater un tel rapprochement avec la Russie.

Monsieur le député Yves Cruchten (LSAP) indique que l'on peut se réjouir du résultat de ces élections, tout en déplorant que le parlement hongrois nouvellement élu ne connaisse plus de véritable pluralité, seuls trois partis y étant désormais représentés et aucun parti progressiste n'y figurant.

Il demande si des différences entre les zones rurales et urbaines ont pu être constatées. Il s'interroge par ailleurs sur le système électoral hongrois, le parti Tisza ayant remporté les élections et se voyant octroyer un nombre considérable de sièges supplémentaires en vertu d'un mécanisme particulier, ce qui lui permet de disposer d'une majorité des trois quarts au parlement alors qu'il n'a recueilli que la moitié des suffrages. Il souhaite obtenir des précisions sur le fonctionnement de ce système.

Monsieur le député Émile Eicher (CSV) explique que le système électoral hongrois repose sur deux listes. La première permet aux électeurs d'élire leur

représentant au scrutin uninominal. Les partis sont représentés au niveau de la seconde liste, à laquelle s'ajoutent les voix des candidats non élus au titre de la première liste, ce qui amplifie le résultat du parti arrivé en tête.

Il témoigne par ailleurs de tentatives d'achat de votes, citant l'exemple d'un sac de pommes de terre offert en échange d'un suffrage. Il observe que l'électorat urbain s'est montré plus critique à cet égard, ces pratiques ayant vraisemblablement rencontré davantage de succès dans les zones rurales.

Monsieur le député Patrick Goldschmidt (DP) précise que sur les 199 sièges du parlement hongrois, 106 sont répartis entre les circonscriptions selon le principe du scrutin majoritaire à un tour. Les 93 sièges restants sont attribués selon le système D'Hondt, tel qu'il est également appliqué au Luxembourg.

Monsieur le député André Bauler (DP) observe qu'au-delà de l'euphorie suscitée par le résultat des élections, la presse fait état de la volonté du nouveau dirigeant de rétablir le pluralisme médiatique et de restaurer le bon fonctionnement de l'État de droit et de la justice. Il invite toutefois à ne pas se faire d'illusions, aucun changement de cap n'étant prévu en matière de politique migratoire.

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

Le tableau sous rubrique est approuvé.

6. Divers

Monsieur le député Yves Cruchten (LSAP) évoque la réunion de la commission convoquée pour le 22 juin 2026 et s'enquiert d'une éventuelle autre disponibilité du Premier ministre, étant donné que la date coïncide avec une session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Monsieur le député Gusty Graas (DP) prend note de cette demande et clôt la réunion.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact