

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RB

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 19 avril 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Echange de vues sur la situation internationale
2. Approbation du procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2010
3. Echange de vues avec M. Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés, sur la procédure applicable au contrôle de la subsidiarité
4. A partir de 9:00 heures :
COM (2010) 61 - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007 / 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (FRONTEX)
SEC (2010) 150 - Synthèse de l'analyse d'impact
SEC (2010) 149 - Analyse d'impact
Rapporteuse : Mme Martine Mergen
- échange de vues avec M. Nicolas Schmit, Ministre de l'Immigration
5. A partir de 9:45 heures :
- Echange de vues avec M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères, sur la situation en Asie Centrale et en Afghanistan
- Avis de la commission sur la prolongation de la participation du Luxembourg à la Mission d'Etat de droit EULEX de l'Union européenne au Kosovo (EULEX KOSOVO)
6. 6116 Projet de loi portant approbation des Statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA), faits à Bonn, le 26 janvier 2009
- Désignation d'un rapporteur
7. Liste des documents communiqués par la Commission européenne entre le 10 et le 16 avril 2010
8. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, Mme Martine Mergen, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis, Mme Lydie Polfer

M. Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés

M. Georges Bach, membre du Parlement européen

M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration

M. Georges Friden, MAE, Directeur des Affaires politiques

M. Sylvain Wagner, MAE, Directeur de l'Immigration

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général de la Chambre des Députés

Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe de la Chambre des Députés

Mme Rita Brors, M. Frédéric Bohler, Service des Relations internationales

Mme Francine Cocard, Service des Relations publiques

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission

*

1. Echange de vues sur la situation internationale

Ce point de l'ordre du jour ne suscite aucune remarque.

2. Approbation du procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2010

Ce point de l'ordre du jour n'est pas abordé.

3. Echange de vues avec M. Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés, sur la procédure applicable au contrôle de la subsidiarité

M. le Président de la Chambre des Députés fait savoir que la Conférence des Présidents est en train de fixer les dispositions de la procédure applicable au contrôle de la subsidiarité avant de les transmettre à la Commission du Règlement. Les modifications respectives du Règlement seront ensuite approuvées par la Chambre en séance plénière.

La Conférence des Présidents a retenu de ne pas changer la procédure du renvoi des documents européens dans les commissions sectorielles. Un premier tri sera fait par la présente commission, le renvoi dans les commissions sectorielles se faisant par la suite sur la base de ce tri par le Président de la Chambre. Il se pose la question de savoir quelle procédure devra être adoptée par la suite. Est-ce qu'un avis motivé pourra être proposé par un groupe ou une sensibilité politique ? La Conférence des Présidents est d'avis que ceci devra être possible. Si la commission sectorielle décide d'émettre un avis motivé, l'avis doit pourtant être adopté par la Chambre en séance plénière. La commission pourra faire la demande auprès de la Conférence des Présidents que l'adoption

sera lié à un débat, la décision afférente incombant à la Conférence des Présidents. Une autre question qui se pose est de savoir si la décision de saisir la Cour de Justice européenne au bout d'une procédure de contrôle du respect de la subsidiarité ne peut être prise que par la majorité des membres de la Chambre ou si un groupe ou une sensibilité politique pourra requérir à ce moyen par un vote minoritaire, comme le prévoient le Bundestag allemand et l'Assemblée nationale française. La Conférence des Présidents s'est prononcée à l'unanimité pour l'exigence d'une majorité des membres de la Chambre, le Conseil d'Etat ayant insisté dans un avis récent que toute décision de la Chambre doit être prise à la majorité pour être conforme à la Constitution. Or, la possibilité d'une modification de la Constitution sur ce point est en train d'être étudiée au sein de la Commission des Institutions. Une deuxième raison qui a guidé la Conférence des Présidents dans sa décision est que seuls deux parlements de l'Union européenne prévoient un tel recours par vote minoritaire. La Conférence des Présidents a en outre retenu que, lorsqu'une saisine de la Cour est décidée, la Chambre engage les procédures nécessaires et fera le choix de l'avocat, à l'exception de l'introduction du recours qui, selon les dispositions du Traité de Lisbonne, se fait par le Gouvernement au nom de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne l'analyse en amont des dossiers européens, M. le Président de la Chambre fait savoir que la visite prioritaire à Bruxelles a permis de discuter avec le Représentant permanent sur une collaboration plus étroite avec la Chambre. Un échange d'informations a été conclu avec les Chambres professionnelles. Il importe également de veiller à une collaboration étroite avec les parlementaires européens, p. ex. en les invitant dans les réunions des commissions sectorielles dès que des documents européens sont mis à l'ordre du jour.

M. le Président de la commission rappelle qu'il a été proposé que le programme de travail 2010 de la Commission européenne soit discuté en une séance plénière de la Chambre. L'idée était aussi de discuter ce document avec la Vice-présidente de la Commission européenne dans une réunion de la commission avant le 15 juillet.

Un membre de la commission exprime son doute sur la non-conformité d'un recours minoritaire avec la Constitution et regrette la décision de la Conférence des Présidents. Toujours est-il que la saisine de la Cour de Justice européenne sera un événement très rare, ne pouvant se produire que si la Commission européenne ne donne pas suite aux objections des avis motivés négatifs d'un tiers des parlements nationaux.

M. le Président de la commission donne à considérer que des avis motivés pourront être émis soit dans le cadre du contrôle de la subsidiarité, soit dans le cadre d'une analyse politique sur le fond d'un projet d'acte législatif.

4. **COM (2010) 61 - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007 / 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (FRONTEX)**
SEC (2010) 150 - Synthèse de l'analyse d'impact
SEC (2010) 149 - Analyse d'impact
Rapporteuse : Mme Martine Mergen

- échange de vues avec M. Nicolas Schmit, Ministre de l'Immigration

Présentation par Mme la Rapportrice

Mme la Rapportrice présente le document, en évoquant ce qui suit. Créée en 2004, l'Agence Frontex est devenue opérationnelle en 2005. Le but est d'endiguer l'immigration illégale par des actions communes. Le document présente un bilan après 5 ans d'expérience et propose certaines modifications. Le Conseil d'administration de Frontex a son siège à Varsovie. Une évaluation indépendante et une étude d'impact ont eu lieu en 2008. La proposition de règlement se base sur les recommandations faites dans ces documents et sur celles introduites par le Conseil d'administration de Frontex, notamment en ce qui concerne la modification de la base juridique de l'Agence. Le Parlement européen et le Conseil ont une attitude positive envers Frontex, qui est également à voir dans le contexte du Programme de Stockholm.

Parmi les options retenues de l'analyse d'impact, la proposition de règlement retient :

- un mécanisme révisé prévoyant des fournitures obligatoires d'équipements par les Etats membres respectivement l'acquisition d'équipements propres à Frontex ;
- un mécanisme révisé prévoyant des fournitures obligatoires de ressources humaines par les Etats membres ainsi qu'une équipe de garde-frontières détachés à titre semi-permanent, avec le statut d'experts nationaux ;
- le rôle de cogestion de l'Agence dans la mise en œuvre des opérations conjointes, en prévoyant des règles détaillées pour le plan opérationnel, l'évaluation et la notification des incidents ;
- le financement et la mise en œuvre des projets d'assistance technique dans les pays tiers et le déploiement des officiers de liaison ;
- le rôle de coordination dans la mise en œuvre des opérations de retour conjointes ;
- un mandat pour analyser les risques et les besoins opérationnels dans les Etats membres.

La proposition de l'attribution d'un mandat limité pour traiter les données à caractère personnel liées à la lutte contre les réseaux criminels qui organisent l'immigration illégale n'a pas été retenue dans la proposition de règlement, la Commission européenne préférant que cette question soit abordée dans le contexte de la stratégie globale en matière d'échange d'informations qui sera présentée dans le courant de l'année.

La proposition de règlement contient des chapitres sur le respect des principes de la subsidiarité et de la proportionnalité. La subvention accordée à l'Agence Frontex fait partie du budget de l'Union. Certains Etats membres ne participent pas à Frontex respectivement à certaines adoptions (le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark). Pour l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein la présente proposition constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen.

Il est également prévu que Frontex fasse l'objet de la recherche, de la formation des douaniers (droits fondamentaux, accès à la protection internationale) et de la prévention de l'immigration illégale.

Explications du Ministre de l'Immigration

M. le Ministre fait savoir que dans un espace commun de libre circulation, la sécurisation des frontières extérieures se fait dans un intérêt commun. Le contrôle et la gestion des instruments nécessaires se font donc solidairement. C'est dans ce contexte que l'Agence Frontex a été créée. Elle n'est pas encore une agence européenne de contrôle de frontières, mais se base sur une approche commune. Le Luxembourg s'est engagé dès le début en mettant à disposition des moyens techniques, en l'occurrence des avions pour identifier des navires. Des efforts ont été faits pour dissuader la population du Sénégal à s'aventurer sur des barques. Malte est dans une situation particulièrement exposée et a besoin de l'apport des autres Etats membres. La Grèce aussi est débordée avec le problème des immigrants illégaux qui arrivent sur les îles. Le Luxembourg a apporté son aide aux deux pays et a contribué à l'organisation de camps dans le cadre de Frontex. Le Luxembourg a également participé à l'organisation de retours par vols Frontex.

M. le Ministre énumère ensuite les points faibles de l'Agence Frontex. La proposition de règlement prévoit de renforcer les ressources humaines qui actuellement se chiffrent à 220 personnes. Un moyen efficace est le détachement soit à un « pool », soit pour une mission définie à durée déterminée (6 ou 12 mois). L'organisation du « plan opérationnel » respectivement la chaîne de commandement n'est pas suffisamment efficace. Des efforts dans ce domaine seront nécessaires pour mieux coordonner l'Agence. Pour le Luxembourg, il serait préférable que l'Union européenne en tant que telle organise le commandement de Frontex. Le but est la création d'un corps européen de garde-frontières, mais on en est encore assez loin. La politique des retours pourrait également se faire davantage ensemble avec d'autres Etats membres pour rendre plus visible le caractère européen. Les relations avec les pays d'origine et de transit doivent se faire dans un esprit de dialogue, en les soutenant sur le plan technique. Ainsi, Frontex n'est pas seulement une partie importante d'une politique d'immigration commune, mais fait aussi partie d'une approche globale en matière d'immigration. L'aide au développement doit s'organiser autour de l'emploi pour donner aux jeunes une perspective dans leur propre pays. De l'autre côté, il faut développer l'immigration légale qui doit être une perspective envisageable pour les ressortissants de pays tiers. Frontex doit être vu dans ce contexte, dans une vue d'ensemble et non pas isolément.

Débat

M. le Ministre répond aux questions des membres de la commission. Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

L'envoi de personnes à des missions ou dans un « pool » Frontex peut s'avérer nécessaire si une décision en ce sens sera prise. La formation est assurée dans le cadre de Frontex. Comme chaque Etat membre, le Luxembourg est représenté par un membre au Conseil d'administration de Frontex et dispose en plus d'un officier détaché. D'autres détachements peuvent s'avérer nécessaires et peuvent concerner le Ministère de l'Intérieur, la Douane ou la Police.

Selon le droit maritime, le devoir de secours à toute personne en danger est un principe. Il faut donc juger si les personnes dans une embarcation sont en danger ou non. Un projet pilote sera lancé à Malte pour accueillir des réfugiés qui sont arrivés sur l'île. Frontex ne contrôle pas toutes les frontières extérieures, mais intervient si un pays n'arrive plus à maîtriser la situation et demande de l'aide à Frontex. Les pays les plus exposés sont Malte, la Grèce et le Sud de l'Italie. Les vols retours de Frontex sont organisés à la demande d'un ou de plusieurs Etats

membres à laquelle peuvent se rattacher d'autres Etats membres.

Une série de propositions législatives concernant l'immigration légale sont en discussion sur le plan européen. Le but est de mieux organiser l'immigration légale. Des accords de partenariat sont un moyen important dans ce contexte. Des programmes de sensibilisation dans les pays d'origine ont pour but de faire comprendre aux femmes et aux mères que leurs enfants risquent la mort s'ils embarquent dans des bateaux en direction de la mer ouverte, et de promouvoir l'immigration légale « circulaire » pour former des jeunes qui rentrent dans leur pays après l'achèvement de leur formation.

Un membre de la commission donne à considérer que la situation démographique en Europe (l'Europe représentant aujourd'hui 7% de la population mondiale et 3,7% en 2050) est telle que l'immigration légale s'avérera de plus en plus nécessaire pour l'économie. Il met en garde devant un développement catastrophique en Afrique, certains pays non-africains acquérant d'énormes surfaces pour y cultiver des aliments destinés à l'exportation.

Un autre membre de la commission fait remarquer que le principe général pour développer l'immigration légale doit être l'intérêt économique du Luxembourg.

En guise de conclusion, le Président de la commission retient qu'il n'y a pas de contestation en ce qui concerne le principe de la subsidiarité. Suite à l'examen politique, il y a lieu de retenir qu'il y a nécessité de rendre plus efficace le contrôle des frontières extérieures, d'améliorer les procédures et de développer davantage les pays d'origine et l'immigration légale.

5. - Echange de vues avec M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères, sur la situation en Asie Centrale et en Afghanistan

Asie Centrale

M. le Ministre rappelle que les cinq pays de l'Asie Centrale ont une surface aussi vaste que l'Europe et une population de 60 millions d'habitants, l'Ouzbékistan étant le pays le plus grand (28 millions d'habitants) et le Turkménistan le pays le plus riche. Trois pays détiennent des réserves importantes de gaz et de pétrole : le Kazakhstan et le Turkménistan en ont en surabondance, l'Ouzbékistan assez pour assurer ses propres besoins. Le Tadjikistan et le Kirghizstan n'en disposent pas, mais contrôlent de grandes réserves d'eau (la mer d'Aral) dont p. ex. l'Ouzbékistan a besoin pour ses cultures de coton. Le Tadjikistan a des origines iraniennes, tandis que les autres pays ont des origines turques. Le Turkménistan exporte du gaz en Chine et est intéressé à développer des relations avec l'Union européenne. Les Etats membres ne sont pas unanimes sur les projets South Stream et Nabucco. Les pays de l'Asie Centrale sont tous déterminés à développer leur propre caractère et à diminuer leur dépendance de la Russie, en cherchant à s'orienter vers l'Union européenne. Une coopération entre les cinq pays ne se fait pas et la démocratie n'est pas très développée. Le Kirghizstan dispose d'une société civile active, mais la situation s'est avérée explosive. Les conditions de vie sont très dures et comparables aux pays en voie de développement. Depuis 2007, un partenariat stratégique entre l'Union européenne et les pays de l'Asie Centrale est en vigueur.

Débat

Un membre de la commission s'enquiert sur l'intérêt du Luxembourg à développer des relations avec les pays de l'Asie Centrale. M. le Ministre répond que sa visite récente s'est faite en coordination avec la politique européenne et pour défendre les intérêts de l'économie luxembourgeoise. M. le Président de la commission exprime son soutien à de telles visites.

Un autre membre de la commission informe qu'il a rédigé un rapport sur le Tadjikistan pour l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Le rapport peut être consulté sur le site internet de l'AP-OTAN. Il rappelle que le Kazakhstan a assuré la présidence de l'OSCE, signe de sa volonté de coopérer avec les pays européens.

M. le Ministre ajoute que la peur existe que l'Al Kaïda gagne de l'influence dans les pays de l'Asie Centrale.

Afghanistan

M. le Ministre propose de revenir la semaine prochaine pour informer sur le contenu de la prochaine réunion de l'OTAN sur l'Afghanistan qui aura lieu à Talinn. Il évoque les déclarations récentes du Président Karzai concernant le soi-disant trucage des élections par la communauté internationale, déclarations qui ont été faites à un moment où la lutte contre la corruption était à l'ordre du jour. Les Etats-Unis ont réagi en dédramatisant le différend et l'entrevue entre le Président Obama et Karzai aura bien lieu le 12 mai. L'ancien Ministre des Affaires étrangères et contre-candidat de Karzai lors des élections présidentielles s'est prononcé de façon très critique à l'étranger. M. le Ministre a l'impression que le Président Karzai a besoin de faire de telles déclarations pour gagner du respect à l'intérieur du pays.

En ce qui concerne les efforts supplémentaires pour assurer la formation des formateurs en Afghanistan, M. le Ministre dit que les négociations sont encore en cours. La voie annoncée de l'« afghanisation » de la sécurité et de l'intégration des Talibans modérés (ayant renoncé aux armes) dans des structures démocratiques reste en vigueur.

M. le Ministre fait savoir que le désarmement nucléaire fera l'objet de la réunion à Talinn. Dans le cadre du discours du Président Obama à Prague, des négociations Start II et de la Conférence de Washington, la position luxembourgeoise est que l'OTAN doit faire des efforts de désarmement nucléaire. La France ne partage pas cette position. La discussion anti-missile a évolué, les Etats-Unis ayant renoncé au bilatéralisme et la Russie se dirigeant de plus en plus vers le bilatéralisme. Il sera à voir de quelle façon les positions se concrétiseront à Talinn.

M. le Président de la commission fait remarquer que la commission a donné un accord de principe sur la participation d'instructeurs luxembourgeois à la mission de formation en Afghanistan. Ayant appris lors d'un récent voyage sur place que deux types de formation existent (formation de militaires au combat respectivement instruction théorique de militaires), l'orateur donne à considérer qu'il voit la participation luxembourgeoise plutôt dans le cadre de l'instruction théorique. Ce sujet sera à discuter en détail avec le Ministre de la Défense.

Une deuxième remarque se rapporte aux avions B-52 qui seront mis hors service dans le cadre de la dénucléarisation. L'orateur se félicite du fait que le Luxembourg a partagé cette position. M. le Ministre ajoute que ce fait entre dans

le cadre de la nouvelle stratégie de l'OTAN.

Le Président de la commission évoque le traité de sécurité déposé par la Russie, en demandant si ce document est discuté au sein du Gouvernement. M. le Ministre répond que le document fait l'objet du processus de Corfou qui est discuté au sein de l'OSCE et de l'OTAN. Les discussions étant encore en cours, M. le Ministre ne peut en divulguer les détails en ce moment. Il propose d'en informer la commission dans une réunion ultérieure.

- Avis de la commission sur la prolongation de la participation du Luxembourg à la Mission d'Etat de droit EULEX de l'Union européenne au Kosovo (EULEX KOSOVO)

M. le Ministre fait savoir qu'il s'agit de prolonger la participation luxembourgeoise à la Mission d'Etat de droit EULEX de l'Union européenne au Kosovo jusque juillet 2010. Deux agents de la Police Grand-ducale y sont déployés. Leur travail consiste à assurer des tâches administratives et des patrouilles.

La commission donne son avis positif à l'unanimité des membres présents.

6. 6116 Projet de loi portant approbation des Statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA), faits à Bonn, le 26 janvier 2009

M. Angel est désigné comme rapporteur du projet de loi 6116.

7. Liste des documents communiqués par la Commission européenne entre le 10 et le 16 avril 2010

La liste des documents communiqués entre le 10 et le 16 avril 2010 est approuvée.

M. Oberweis est désigné comme rapporteur du document COM (2010) 127.

8. Divers

M. Marc Angel est désigné comme rapporteur du projet de loi 6094 (approbation d'Accords entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et certains pays tiers concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements).

La proposition de loi 6020 (modification de la loi sur la coopération au développement) pourra être mise à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la commission en présence de Madame la Ministre de la Coopération, l'avis du Conseil d'Etat étant disponible le 20 avril.

Luxembourg, le 22 juin 2010

La secrétaire,

Le Président,

Rita Brors

Ben Fayot