

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

### **Procès-verbal de la réunion du 23 octobre 2024**

#### Ordre du jour :

1. Echange de vues avec le Premier ministre sur la réunion du Conseil européen qui s'est tenue du 17 au 18 octobre 2024 à Bruxelles
2. Divers

\*

Présents : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Gilles Baum, Mme Liz Braz, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Franz Fayot, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, Mme Alexandra Schoos, Mme Sam Tanson

M. David Wagner, observateur délégué

M. Luc Frieden, Premier ministre

M. Marc Angel, M. Fernand Kartheiser, Mme Tilly Metz, Mme Isabel Wiseler-Santos Lima, membres du Parlement européen

Mme Fabiola Cavallini, Administration parlementaire

Mme Elisabeth Funk, Administration parlementaire

M. Cédric Scarpellini, Administration parlementaire

Mme Tania Tennina, Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, M. Patrick Goldschmidt, Mme Paulette Lenert, M. Meris Sehovic, Mme Joëlle Welfring, M. Laurent Zeimet

M. Charles Goerens, M. Christophe Hansen, membres du Parlement européen

Mme Danielle Wolter, Administration parlementaire

Mme Kim Miranda, Administration parlementaire

M. Yves Carl, Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

\*

1. Echange de vues avec le Premier ministre sur la réunion du Conseil européen qui s'est tenue du 17 au 18 octobre 2024 à Bruxelles

Le Premier ministre, Luc Frieden, a passé en revue les différents points de discussions abordés lors du Conseil européen des 17 et 18 octobre 2024, qu'il a qualifié comme le plus intense auquel il a participé jusqu'ici. Trois sujets ont fait l'objet des délibérations : l'Ukraine, le Proche-Orient et la politique migratoire communautaire.

### Ukraine

En ce qui concerne l'Ukraine, Luc Frieden a salué la présence du Président ukrainien, Volodymyr Zelensky, lors du Conseil européen. Il a souligné l'importance de celle-ci dans le contexte des discussions. Sur le plan général, la position commune au sein de l'Union européenne (UE) reste largement consensuelle quant à la voie à suivre pour soutenir l'Ukraine. Cependant, des dissensions persistent, notamment de la part de la Hongrie et de la Slovaquie, qui estiment que la poursuite de l'effort militaire n'est pas justifiée, car selon elles, une victoire militaire est hors de portée.

D'autres divergences concernent l'étendue des livraisons d'armes à l'Ukraine, certains États estimant qu'il ne faudrait pas permettre l'utilisation de ces armes pour intervenir directement sur le territoire de la Fédération de Russie. Dans ce contexte, la position de Volodymyr Zelensky reste ferme : pour envisager des négociations, l'Ukraine doit d'abord atteindre une position de force, ce qui n'est pas encore le cas actuellement.

Le Premier ministre a exprimé son inquiétude quant à la durée potentielle de ce conflit, estimant que la guerre pourrait se prolonger encore davantage. Il a également réaffirmé la nécessité de défendre le droit international, soulignant qu'il ne saurait être question de céder face à la politique de puissance.

### Proche-Orient

Quant à la situation au Proche-Orient, le chef du gouvernement luxembourgeois s'est d'abord réjoui de la tenue du premier sommet entre l'UE et le Conseil de coopération du Golfe, soulignant l'importance de ce dialogue dans un contexte géopolitique complexe.

En ce qui concerne Israël, il a observé que les positions au sein de l'UE sont aujourd'hui plus divisées qu'elles ne l'étaient encore il y a un an. Cinq pays, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Tchéquie, les Pays-Bas et le Danemark, ont clairement opté pour une politique favorable de soutien aux autorités israéliennes. Dans les conclusions du Conseil européen, la formulation initialement prévue pour qualifier l'attaque contre les forces de l'ONU dans le sud du Liban a été assouplie, passant d'une condamnation ferme à une expression de regrets. Le Premier ministre a, à cet égard, rappelé la situation difficile d'Israël, entouré de voisins potentiellement menaçants.

Concernant les pays arabes, Luc Frieden a exprimé sa déception face à ce qu'il perçoit comme un manque d'usage réel de leur pouvoir d'influence dans la région pour faire avancer la paix. Bien que ces nations condamnent les actions du gouvernement israélien, aucun progrès substantiel n'a été observé à la table des négociations. La situation en Palestine demeure tout aussi complexe, avec une incertitude autour de la succession de Mahmoud Abbas à la tête de l'Autorité palestinienne, et une absence de clarté concernant les délimitations territoriales en question.

## Politique migratoire européenne

La politique migratoire communautaire reste un sujet d'une grande complexité et de vives discussions. Le Premier ministre a souligné que la tonalité générale parmi les États membres a évolué de manière notable. Autrefois divisés entre États aux approches plus strictes et ceux plus souples, aujourd'hui, presque tous les pays dirigés par des gouvernements socialistes ont durci leur position sur la question migratoire. Parmi ceux-ci, l'Allemagne, le Danemark et Malte se distinguent par une approche plus stricte. L'Espagne fait figure d'exception, en misant toujours sur la migration légale comme levier de sa politique.

Le Premier ministre a insisté sur la nécessité de progrès concrets pour garantir la cohésion sociale en Europe. Il a présenté une position nuancée du gouvernement luxembourgeois sur la politique migratoire européenne, articulée autour de cinq points principaux. Premièrement, la migration légale ne doit être envisagée que là où des perspectives réelles d'intégration existent. Deuxièmement, il est impératif de renforcer la lutte contre la migration illégale par une amélioration des contrôles aux frontières extérieures. Troisièmement, Le Pacte sur la migration et l'asile, bien qu'imparfait, doit être mis en œuvre plus rapidement, car il représente un progrès en alliant solidarité et responsabilité. Quatrièmement, la politique des retours ne fonctionne pas et la Commission européenne a été sollicitée à apporter des solutions pour améliorer le processus des retours. Et cinquièmement, le droit d'asile, en vertu de la Convention de Genève, reste fondamental, mais ne concerne qu'une partie des personnes, à savoir celles bénéficiant d'un encadrement adéquat.

Le Premier ministre a également évoqué un point soulevé par son homologue polonais, Donald Tusk, qui a mis en lumière une situation exceptionnelle pour la Pologne. En effet, des réfugiés qualifiés d'« armes humaines » en provenance du Bélarus et de Russie sont utilisés comme instruments de déstabilisation de l'UE. Dans ce contexte, les chefs de gouvernement ont accepté de suspendre temporairement l'application du droit d'asile pour répondre à cette menace.

En outre, le Premier ministre a exprimé son regret d'avoir été le seul à plaider pour le maintien des Accords de Schengen. Actuellement, huit États membres ont réintroduit des contrôles aux frontières, invoquant la défaillance des contrôles aux frontières extérieures de l'UE. Le Chancelier allemand a annoncé ne pas limiter ces mesures à six mois, tandis que le Président français a exprimé sa volonté de trouver un modus vivendi qui soit opérationnel afin que les frontaliers n'en soient pas impactés. Les ministres de l'Intérieur des deux pays doivent prochainement se réunir pour discuter de la situation et envisager des solutions communes.

## Questions-réponses

Le président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région, Gusty Graas (DP), s'est interrogé sur la pression entourant la reconnaissance de l'État de Palestine. Il a cherché à savoir si ce sujet avait été abordé lors du Conseil européen.

Le Premier ministre a précisé que ce sujet n'avait pas été véritablement abordé lors de la réunion. Les pays arabes continuent de pousser les États membres à reconnaître la Palestine, et ce point sera réexaminé après le prochain déplacement du ministre des Affaires étrangères dans la région. Le Luxembourg maintient sa position de s'aligner sur celle de ses voisins. Il a également soulevé la question de l'impact, également mentionnée par le ministre des Affaires étrangères, en notant que, bien que l'Irlande ait reconnu la Palestine, cela n'avait pas eu de réelles conséquences. Indépendamment

de la reconnaissance, mais toujours dans ce contexte, Luc Frieden a indiqué que la situation des otages restait inchangée.

La députée Sam Tanson (déi gréng) a exprimé sa profonde préoccupation face à la situation des otages, qu'elle a qualifiée de catastrophique, tout en se montrant inquiète de lier cette question à la reconnaissance de l'État de Palestine. Elle a interrogé le gouvernement luxembourgeois sur sa position concernant l'action disproportionnée d'Israël, la possibilité de sanctions contre les autorités israéliennes et l'ouverture éventuelle d'une ambassade dans le pays. Sam Tanson a également soulevé des questions sur la position du Luxembourg vis-à-vis de la politique migratoire européenne et des solutions envisagées, se demandant si les conventions internationales, notamment en matière de droit d'asile, étaient remises en cause.

Le député Yves Cruchten (LSAP) a posé des questions sur les « hubs de retour », des lieux utilisés pour refouler les demandeurs d'asile déboutés. Il a également soulevé la question du modèle italien en Albanie, où les nouvelles demandes d'asile sont externalisées.

Laurent Mosar (CSV) a centré son intervention sur le Proche-Orient, notamment sur le rôle de l'Iran, un nouveau membre des BRICS. Selon lui, une solution au conflit au Proche-Orient ne peut être dissociée d'une solution concernant l'Iran. Il a également souligné l'opportunité que représente l'affaiblissement du Hezbollah au Liban, et s'est interrogé sur la faisabilité d'une aide communautaire pour ce pays. En ce qui concerne la politique migratoire, il a insisté sur la nécessité de déterminer quels pays peuvent être considérés comme sûrs, tout en reconnaissant que le retour des migrants peut en pratique s'avérer difficile, nécessitant des échanges bilatéraux.

En ce qui concerne la reconnaissance de l'État de Palestine et la situation des otages, le Premier ministre a précisé qu'il n'existait pas de lien direct entre ces deux questions, mais qu'il s'agissait tout de même d'un facteur important ne pouvant pas être négligé.

À propos d'Israël, le gouvernement a fermement exposé sa position, déplorant le non-respect du droit international humanitaire et dénonçant la disproportion dans la riposte israélienne. Le Premier ministre a souligné l'importance de distinguer clairement entre le peuple israélien et les décisions des autorités politiques. Quant aux sanctions contre Israël, il a exprimé des réticences, considérant qu'elles ne constituaient pas la meilleure solution, d'autant plus qu'il n'existe pas de consensus à ce sujet au sein de l'UE. Il a également précisé qu'aucune décision n'avait encore été prise concernant l'ouverture éventuelle d'une ambassade en Israël.

En abordant la situation en Iran, le Premier ministre a mis en lumière le rôle déterminant de ce pays dans la région, le qualifiant de « l'éléphant dans la pièce ». Il a rappelé que cette question avait déjà été discutée avec les dirigeants des pays arabes, notamment en ce qui concerne les relations avec l'Arabie saoudite, traditionnellement ennemie de l'Iran. Avant les événements du 7 octobre 2023, l'Arabie saoudite se rapprochait progressivement d'Israël, mais les récents développements ont rendu ce rapprochement beaucoup plus complexe.

À propos du Hamas, il a expliqué que la réaction d'Israël aux attaques du 7 octobre était en partie anticipée par le groupe, bien que l'ampleur de la réponse militaire ait peut-être dépassé leurs attentes.

Concernant le Liban, le Premier ministre a exprimé sa profonde inquiétude face à l'effondrement de l'État libanais, qui n'a plus de président depuis une période prolongée. Il a rappelé que le président Macron avait déjà évoqué longuement cette situation,

insistant sur la nécessité de préserver l'équilibre constitutionnellement ancré entre religions du Liban afin d'éviter que le pays ne devienne davantage un État failli.

Sur la question migratoire, le Premier ministre a réaffirmé que les conventions internationales demeurent intactes et ne sont pas remises en question. Toutefois, il a reconnu que le processus de retour des migrants déboutés ne fonctionnait pas efficacement. En ce qui concerne la directive de 2008 relative aux retours, il a précisé que la Commission européenne travaillait sur une nouvelle proposition de directive en la matière.

Il s'est montré prudent face à certaines idées, notamment les « hubs de retour » et le modèle italien en Albanie, exprimant son scepticisme quant à leur efficacité. Il a souligné que, dans la réalité, ces dispositifs ne sont pas adaptés pour gérer des retours de masse. Il a également précisé que ces propositions ne constituaient pas des pistes concrètes discutées au sein du Conseil. Il s'agissait plutôt d'un débat alimenté par la presse et certains cercles politiques, plutôt que d'une réelle feuille de route politique.

Au sujet de la transposition rapide du Pacte sur la migration et l'asile, il a reconnu que certains points restaient complexes, en particulier la migration légale souhaitée par l'Espagne. Il s'est dit favorable à une migration légale, mais uniquement si une véritable intégration sur le marché du travail était possible. Il a également fait référence aux récents reproches allemands et danois, soulignant que nos sociétés peinaient à absorber les flux migratoires.

Le député David Wagner (déi Lénk) a rappelé que l'Afrique du Nord avait également adopté une nouvelle approche en matière de politique migratoire. Il a notamment évoqué le cas de la Tunisie, où le président Kaïs Saïed a mené une véritable campagne contre les réfugiés subsahariens. Concernant Israël, il a soulevé la question de l'éventuelle capacité du Luxembourg, même sans le soutien des autres États membres de l'Union européenne, à imposer des sanctions de manière unilatérale.

Franz Fayot (LSAP) a posé une question concernant l'intégration des risques de génocide dans la position du gouvernement vis-à-vis d'Israël. Il a également fait référence aux déclarations de Sven Koopmans, représentant spécial de l'UE pour le processus de paix au Proche-Orient, qui a exprimé l'idée que la reconnaissance de l'État de Palestine ne contribuerait pas nécessairement à la stabilisation de la région. M. Fayot a cherché à savoir dans quelle mesure le Luxembourg pouvait faire entendre sa voix au sein de l'UE sur ce sujet.

De son côté, la députée européenne Isabel Wiseler-Lima (CSV) a perçu un changement d'attitude dans la politique migratoire de l'UE, notamment en ce qui concerne les retours des migrants. Elle s'est interrogée sur la possibilité qu'un affaiblissement de l'espace Schengen soit lié à l'évolution des politiques migratoires européennes.

Le Premier ministre a exprimé son accord avec nombreux des points soulevés par les députés Fayot et Wagner, notamment en ce qui concerne l'analyse de la situation à Gaza. Il a fermement dénoncé la réaction militaire israélienne, la qualifiant d'inacceptable et disproportionnée, avec des violations du droit international et du droit international humanitaire. Selon lui, l'objectif initial d'éliminer les terroristes a été perdu de vue, car en tuant des civils, on risque de transformer ceux qui ont perdu leurs proches en futurs terroristes. Il a estimé, qu'au-delà des violations du droit international, cette stratégie est difficile à comprendre.

Le chef du gouvernement a également exprimé son accord avec les observations de la députée Tanson, partageant son constat sur la situation, toutefois en se montrant plus

nuancé quant aux éventuelles actions que le Luxembourg pouvait entreprendre. Sur la question de la reconnaissance de l'État de Palestine, il a indiqué que le gouvernement rediscuterait de cette question à la fin de l'année, mais qu'il restait réticent à prendre une décision unilatérale, soit sans le soutien des pays voisins.

Concernant les sanctions contre Israël, il a souligné qu'elles ne seraient pas très efficaces si elles ne sont pas soutenues par d'autres pays. Il a rappelé l'importance de mesurer l'impact potentiel de telles décisions, et que pour avoir un véritable effet, ces mesures doivent être prises de concert entre plusieurs nations.

La position du gouvernement luxembourgeois a été rappelée autour de trois éléments clés : la condamnation des attentats du 7 octobre 2023, l'appel à une cessez-le-feu, et l'engagement en faveur de la solution des deux États.

En réponse à l'eurodéputé Wiseler-Lima, le Premier ministre a exprimé son désaccord sur l'idée que l'espace Schengen soit sacrifié à cause du dysfonctionnement d'autres aspects de la politique migratoire.

Sam Tanson (déi gréng) a salué la prise de position claire du Premier ministre lors du Conseil européen concernant la protection de l'espace Schengen. Elle a également exprimé sa satisfaction quant à la distinction nette opérée par le gouvernement luxembourgeois entre le peuple israélien et le gouvernement d'Israël, appelant à appliquer cette même logique au peuple palestinien et au Hamas. Elle a ensuite soulevé la question de l'utilité des sanctions dans ce contexte spécifique, se demandant quel message elles pourraient envoyer, tout en reconnaissant les limites qu'elles pourraient avoir si elles étaient imposées de manière unilatérale par le Luxembourg.

Le Premier ministre a réaffirmé que la position du Luxembourg concernant l'espace Schengen est très claire et qu'elle a été portée avec détermination au niveau du Conseil européen. Il a rajouté que cette question dépasse les considérations partisans.

Il a insisté sur la nécessité de faire une distinction claire entre Israël et son gouvernement, de la même manière qu'une distinction similaire devait être faite concernant les Palestiniens. Le Premier ministre a évoqué le terreau fertile que représentent la pauvreté et l'injustice pour le recrutement de mouvements terroristes.

Sur la question des sanctions, il a noté la symbolique de celles-ci en évoquant qu'elles peuvent aisément être contournées, comme le fait la Fédération de Russie par le biais de la Chine ou de la Turquie. Il a également insisté sur la nécessité de prendre en compte le principe des « deux poids, deux mesures » dans toute réflexion portant sur le droit international et les sanctions.

Il a complété sa réponse en affirmant que ce message doit également être porté lors du prochain déplacement du ministre des Affaires étrangères en Israël.

À l'issue de l'échange, le Premier ministre a réitéré sa disponibilité pour renouveler cet exercice lors des prochaines sessions du Conseil européen.

## 2. Divers

Ce point n'a pas été abordé.

Luxembourg, le 23 octobre 2024

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

NB : Ce document a fait l'objet d'une relecture assistée par un outil d'intelligence artificielle, dans le but de faciliter la correction et améliorer la clarté du texte.