Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

DW

P.V. AECGR 68
P.V. AI 25

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

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2024

Ordre du jour :

1. Echange de vues avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et le ministre des Affaires intérieures concernant les contrôles frontaliers effectués à divers points de frontière par la police allemande (demande de la sensibilité politique déi gréng du 24 septembre 2024)

2. Échange de vues avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et le ministre des Affaires intérieures sur la position actuelle du gouvernement luxembourgeois sur l'externalisation des procédures d'asile hors de l'Union européenne et les implications des modèles en discussion au niveau européen (demande du groupe politique LSAP du 10 octobre 2024)

*

Présents : M. Gilles Baum, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Alex Donnersbach (remplaçant Mme Nancy Arendt épouse Kemp), M. Emile Eicher, M. Franz Fayot, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, Mme Sam Tanson, 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

M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Paulette Lenert (remplaçant Mme Taina Bofferding), M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Xavier Bettel, Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur
M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

M. Marc Angel, M. Charles Goerens, M. Fernand Kartheiser, Mme Tilly Metz, membres du Parlement européen

Mme Elisabeth Funk, M. Cédric Scarpellini, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Patrick Goldschmidt, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Taina Bofferding, M. Luc Emering, M. Tom Weidig, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Christophe Hansen, Mme Isabel Wiseler-Santos Lima, membres du Parlement européen

Mme Danielle Wolter, Mme Kim Miranda, M. Yves Carl, Mme Tania Tennina, de l'Administration parlementaire

*

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. Echange de vues avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et le ministre des Affaires intérieures concernant les contrôles frontaliers effectués à divers points de frontière par la police allemande (demande de la sensibilité politique déi gréng du 24 septembre 2024)

Monsieur le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région Gusty Graas (*DP*) ouvre la réunion et donne la parole à Madame la Députée Sam Tanson (*déi gréng*) pour qu'elle puisse développer la demande de sa sensibilité politique.

Madame la Députée Sam Tanson (*déi gréng*) explique que les contrôles sur les frontières allemandes créent des bouchons ce qui impacte le trajet des frontaliers travaillant au Luxembourg. Elle souligne également que ces mesures constituent une limitation de la libre circulation. A travers la presse dans la Grande Région, on peut constater que la population en subit les conséquences négatives. En raison des retards provoqués par les bouchons, de nombreux frontaliers rentrent plus tard et passent plus de temps sur les routes.

La députée s'intéresse également aux règles de droit européen, notamment à l'accord Schengen. Elle explique avoir lu dans la presse que le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur ait demandé des données auprès de la Police fédérale allemande. Elle pense avoir compris que les autorités allemandes compétentes aient promis la transmission de leur bilan pour le 1er novembre 2024. La députée souhaite savoir si cette transmission ait réellement eu lieu.

L'Allemagne réalise ces contrôles pour lutter contre l'immigration irrégulière et le trafic de migrants. La députée souhaite savoir ce que cela signifie lorsqu'un immigrant en situation irrégulière est trouvé et quel en est l'impact pour le Luxembourg.

Elle s'adresse ensuite au ministre des Affaires intérieures et souhaite savoir si une action concertée de la part de l'Union européenne (ci-après « UE ») est envisagée. Elle mentionne la lettre que ses collègues du LSAP ont adressé à Présidente de la Commission européenne[1] et souligne également que les responsables de la Grande Région sont assez critiques. Elle veut savoir si le ministre des Affaires intérieures entend agir au niveau de la Grande Région.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden explique que le représentant de la Police grand-ducale interviendra concernant les aspects plus opérationnels. Le ministre remercie les députés de la présente discussion et souligne qu'une heure d'actualité à ce sujet aura lieu jeudi en séance publique. Il veut tout de suite mettre en avant que le gouvernement luxembourgeois est contre ces contrôles.

En tant que ministre, mais aussi citoyen européen issu d'une ville de la Grande Région, il est contre ces mesures. Il explique que les contrôles sont effectués à l'intérieur de l'Allemagne et non pas aux frontières internationales. Il rappelle le règlement Schengen 2024[2], dont les négociations ont débuté sous l'ancien gouvernement et qui ont été finalisées sous le gouvernement actuel. L'ancien gouvernement ainsi que le gouvernement actuel ont demandé des critères très strictes pour la mise en place de contrôles frontaliers éventuels. Les deux critères principaux étaient la nécessité et la proportionnalité.

En Allemagne ces contrôles ont débuté dans le contexte du championnat d'Europe et en France avec les jeux olympiques. Ces décisions ont toujours été notifiées à travers les voies officielles. Selon le Code frontières Schengen[3], une notification doit être faite à la Commission européenne et aux pays concernés.

Le Luxembourg a pris contact avec l'Allemagne à la suite de cette notification. L'Allemagne a introduit ces contrôles en raison de problèmes de sécurité et de migration. Le ministre des Affaires intérieures a indiqué à son homologue allemande, Madame Nancy Faeser, que selon l'article 25 du Code frontières Schengen[4], il est possible d'effectuer des contrôles en raison de problèmes de sécurité, mais non pas en raison problèmes de migration. Le ministre explique avoir rappelé cela à plusieurs reprises et a tenté de réduire les impacts sur la vie transfrontalière.

Il fait état de plusieurs rencontres avec la ministre Nancy Faeser :

- Conseil Justice et affaires intérieures (ci-après « JAI ») du 5 décembre 2023[5]
- JAI du 24 janvier 2024[6]
- JAI du 4 mars 2024[7]

---

[1] https://lsap.lu/schengen-ass-a-gefor-oppene-breif-un-dursula-von-der-leyen/
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401717
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399
[4] « *La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures peut exceptionnellement être nécessaire en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou au niveau national, notamment du fait d'incidents ou de menaces terroristes ou de menaces que représente la criminalité organisée.* »
[5] https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2023/12/04-05/
https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/leon-gloden/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2023+12-decembre+05-gloden-conseil-bruxelles.html
[6] https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2024/01/24/
https://maint.gouvernement.lu/en/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2024+01-janvier+25-gloden-conseil-justice.html
[7] https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2024/03/04-05/
https://gouvernement.lu/fr/actualites/agenda.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2024+03-mars+04-gloden-conseil.html

- «*Treffen deutschsprachigen Innenministerinnen und -minister*» les 21 et 22 avril 2024[8]
- Conférence Ministérielle sur l'asile et la migration à Gand les 28 et 30 avril 2024
- Visite à Berlin le 22 mai 2024[9]
- JAI du 13 juin 2024[10]
- JAI du 22 juillet 2024[11]
- JAI du 10 octobre 2024[12]

Il mentionne également plusieurs conversations téléphoniques avec son homologue allemande et rappelle que le Premier ministre Luc Frieden a échangé avec le Chancelier allemand Olaf Scholz. Le ministre explique aussi qu'il a rencontré les ministres de l'intérieur de la Sarlande et de la Rhénanie-Palatinat. Au sein de la Grande Région ils sont tous d'accord, mais la décision vient de Berlin. Ce qui a été confirmé à plusieurs reprises, c'est que les contrôles ne seront pas introduits aux frontières intérieures. La Police luxembourgeoise est en contact régulier avec la Police allemande et la Police française pour ce qui concerne le volet opérationnel.

Le ministre des Affaires intérieures rapporte qu'il est récemment passé près du parking « *Dicke Buche* » à proximité de Trèves-Ehrang. Sur place, il a observé des camions, des camionnettes et des tentes, mais aucun contrôle n'était effectué. Lors du retour, il a rencontré un embouteillage de 40 minutes. Après l'autoroute Schengen, il y avait une file de véhicules jusqu'au « *Markustunnel* », entraînant ainsi une « *Blockabfertigung* ».

L'orateur rappelle que les contrôles aux frontières françaises ont été instaurés lors des Jeux Olympiques. Les autorités françaises ont depuis prolongé ces mesures, comme en témoigne la notification récemment émise à cet égard. Il a d'ailleurs eu l'occasion de s'entretenir à ce sujet avec son homologue français Bruno Retailleau, avec lequel il prévoit une nouvelle conversation téléphonique en fin de journée. Un échange régulier existe, en effet, entre la Police luxembourgeoise et la Police française. Jeudi dernier, les préfets régionaux se sont rendus au Luxembourg, où l'orateur a prononcé un discours, soulignant l'importance de préserver les principes de l'accord de Schengen, dont le 40e anniversaire sera célébré l'année prochaine.

Il n'y a pas de contrôles internes, mais plutôt à l'extérieur. En France, l'impact semble limité, car les contrôles sont réalisés de manière rigoureuse, sans entraîner de congestion. À ce jour, aucune information n'a été reçue concernant d'éventuels bouchons aux frontières entre le Luxembourg et la France.

Il revient sur ses échanges avec la ministre de l'Intérieur allemande Nancy Faeser lors desquels il a souligné que le Luxembourg ne pourrait pas accepter cette situation. Le Chancelier allemand avait clairement exprimé son avis selon lequel la prolongation des mesures devait être automatique. Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon

[8] https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/anlaesse-reisen/2024-04-22-innenministertreffen.html
https://gouvernement.lu/de/actualites/agenda/2024/04-avril/19-gloden-basel.html
[9] https://berlin.mae.lu/de/actualites/2024/leon-gloden-austausch-nancy-faeser-berlin.html
[10] https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2024/06/13/
https://gouvernement.lu/fr/actualites/agenda.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2024+06-juin+14-gloden-conseil-justice.html
[11] https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2024/07/22-23/
https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/leon-gloden/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2024+07-juillet+22-gloden-budapest.html
[12] https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2024/10/10/
https://defense.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2024+10-octobre+10-gloden-conseil-justice-ue.html

Gloden rappelle cependant que la réglementation prévoit une évaluation préalable des mesures avant leur reconduction.
En conséquence, il a exprimé son désaccord concernant cette reconduction automatique, telle que suggérée par le Chancelier. L'orateur reste en contact régulier avec les autorités compétentes et ne peut, en l'état, approuver ces contrôles.

Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel explique que le *« Treffen der deutschsprachigen Außenminister »* a eu lieu au Luxembourg cette année[13]. Lors de cette réunion, ils ont également échangé sur la situation provoquée par des contrôles aux frontières intérieures. Le ministre estime que ces mesures risquent de mettre en péril l'accord Schengen.

Il explique également que la Grande Région a essayé de réfléchir de manière créative. Ils ont discuté l'introduction d'une vignette au sein de la Grande Région pour passer sur l'autoroute. Un avis juridique élaboré au sein du ministère des Affaires étrangères avait cependant tendance de dire qu'une telle solution ne saurait fonctionner. Il serait possible d'introduire une vignette pour la voiture mais non pas pour le conducteur. De plus, l'égalité devant la loi ne serait pas respectée. Une telle vignette risquerait en effet de mettre en désavantage les passagers des transports publics. Le ministre est conscient du fait que cela pourrait mener à une perte d'attractivité pour le Luxembourg. S'il faut compter deux à trois heures de route pour venir au Luxembourg, les frontaliers ne seront peut-être plus aussi motivés pour venir travailler au Luxembourg. Il souligne également que l'échange entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Affaires intérieures est très efficace.

Il estime que des solutions autres que diplomatiques n'existent pas. Il explique qu'il a essayé de faire porter ce sujet à l'ordre du jour du sommet de la Grande Région à Mayence. La réponse était qu'il s'agit là de décisions souveraines des différents États. Le ministre met en évidence que d'un point de vue juridique, les moyens pour remédier à cette situation sont limités.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden explique que le Luxembourg a conclu des accords bilatéraux en la matière avec les pays membres du Benelux. Le Luxembourg n'a cependant pas conclu de tels accords ni avec la France, ni avec l'Allemagne. La France a entretemps demandé la négociation d'un tel accord avec le Luxembourg.

Au début des contrôles, la Police allemande a transféré deux personnes au Luxembourg. Vu l'absence d'une base juridique pour de tels transferts, le Luxembourg ne les acceptera plus.

Le ministre rappelle que deux arrangements administratifs portant sur le renforcement des patrouilles mixtes entre le Luxembourg et la France existent déjà, sur les axes routiers et autoroutiers comme à bord des trains transfrontaliers. Il souligne que la collaboration entre les policiers français et luxembourgeois est très positive ce qui s'est encore une fois manifesté à travers des contrôles conjoints dans les transports ferroviaires transfrontaliers.

Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel explique que lors des échanges avec ces homologues germanophones, il a appris que la Hongrie avait reçu 40 ou 60 demandes d'asile. L'Autriche en avait 1000 fois plus. Il y a des pays qui n'enregistrent même pas les demandes en raison de la

[13] https://gouvernement.lu/de/actualites/toutes_actualites/communiques/2024/10-octobre/15-bettel-aussenminister-luxemburg.html

procédure de Dublin. Il conclut en observant qu'il y a des dysfonctionnements en interne de l'Union européenne.

Le représentant de la Police grand-ducale confirme qu'ils ont reçu la notification quant à la réintroduction des contrôles des frontières par l'Allemagne. Vu l'expérience du championnat d'Europe, la Police est au courant des risques de bouchons et de perturbations du trafic. Il souligne que la Police grand-ducale entretient une bonne coopération avec la Police fédérale allemande.

Il explique que la Police grand-ducale a demandé à la Police fédérale allemande son ordre d'opération ainsi que des informations relatives à sa manière de procéder. Au niveau de l'ordre d'opération, les collègues allemands ont expliqué être conscients des conséquences de leurs contrôles et prévoiront en interne une solution pour les contrôles qui durent plus de 15 minutes et causeront des bouchons

Sur la hauteur de Schengen on peut généralement constater le plus de perturbations. En cas de ce genre de perturbations, les policiers allemands vont prévenir la Police grand-ducale. L'orateur rappelle cependant qu'un bouchon ne disparaît pas immédiatement et que cela prend du temps. Les collègues allemands ont indiqué attendre que le trafic se résorbe avant de reprendre le contrôle.

Dans le cadre de la gestion des demandes d'asile et de la politique migratoire, il rappelle que, selon la procédure Dublin, la responsabilité de traiter une demande de protection incombe au premier pays européen dans lequel le réfugié a été enregistré. Sur cette base, il a été décidé que les policiers luxembourgeois n'iront plus chercher de personnes directement à la frontière avec l'Allemagne.

La Police grand-ducale a mené un échange approfondi avec la direction de l'Immigration afin d'élaborer et de transmettre des consignes claires aux agents, tout en veillant à un strict respect des procédures en vigueur. Il convient de noter qu'à ce stade, aucun accord bilatéral n'a été conclu avec l'Allemagne concernant les renvois. C'est dans ce contexte qu'un message officiel a été rédigé et adressé à la Police fédérale allemande.

À ce jour, 51 personnes ont été transférées dans le cadre des contrôles aux frontières. Toutefois, il faut préciser que lorsqu'une personne est refoulée par la Police fédérale allemande, cela ne signifie pas nécessairement qu'elle est entrée de façon illégale sur le territoire du Luxembourg.

La coopération avec les collègues allemands demeure bonne et constante. Les échanges d'informations sont fréquents et très intensifs, dans le but de minimiser les impacts sur la gestion administrative et humaine. La centrale de la Police grand-ducale s'efforce de maintenir un contact de qualité avec les agents locaux de Grevenmacher, particulièrement concernés, même si l'information reste principalement centralisée.

Par ailleurs, la semaine dernière, la Police grand-ducale a adressé une demande officielle à ses collègues français concernant la prolongation des contrôles aux frontières. Une réponse reste attendue à ce jour. En parallèle, des contrôles conjoints sont régulièrement menés, notamment dans les trains, avec la coopération active des collègues français, une coopération qui devrait se poursuivre à l'avenir, notamment dans la perspective de nouvelles opérations de genre.

Monsieur le Député Meris Sehovic (*déi gréng*) évoque le cas des 51 personnes ayant fait l'objet d'un refus d'entrée, s'interrogeant sur la signification concrète de cette mesure et sur sa mise en œuvre sur le terrain. Son attention se porte ensuite sur les divergences apparentes entre les différents cas évoqués. Alors que le représentant de la Police a

mentionné 51 situations, dont deux personnes auraient été réadmises dans au Luxembourg. Il souhaite obtenir des précisions sur les critères permettant d'opérer une telle distinction, ainsi que sur les modalités d'information concernant ces cas.

S'adressant ensuite aux ministres, il rappelle que les dates évoquées par le ministre des Affaires intérieures se situent avant l'instauration des contrôles aux frontières, tout en exprimant le souhait que des échanges aient également eu lieu après la mise en place effective de ces mesures.

Il manifeste un intérêt particulier pour la stratégie que le gouvernement entendrait adopter dans l'hypothèse d'un maintien de ces contrôles, notamment en ce qui concerne les instruments procéduraux mobilisables. Il évoque également les répercussions économiques déjà identifiées, afin qu'elles puissent être exposées aux différents interlocuteurs. Enfin, il aborde la question des leviers juridiques dont le gouvernement disposerait dans ce contexte.

Madame la Députée Paulette Lenert (*LSAP*), souhaite obtenir une appréciation claire du ministre des Affaires intérieures quant à une éventuelle violation du code des frontières. Dans l'hypothèse où une telle infraction serait avérée, elle s'interroge sur l'existence d'éventuelles démarches déjà entreprises auprès de la Commission européenne. Elle tient par ailleurs à saluer les efforts bilatéraux engagés, soulignant leur importance indéniable dans ce contexte.

En entendant que l'accent serait désormais mis sur des solutions innovantes, elle exprime son questionnement quant à la nécessité d'une prise de position plus ferme de la part du gouvernement auprès de la Commission européenne. Selon son parti, le LSAP, les pratiques actuellement observées constitueraient une entorse au code des frontières. Enfin, elle fait part de sa difficulté à cerner clairement la position du gouvernement sur ce point précis.

Monsieur le Député Sven Clement (*Piraten*), exprime son soutien aux interventions de ses deux collègues, en particulier sur les aspects techniques liés aux 49 personnes ayant fait l'objet d'un refus d'entrée. Il revient sur l'information que toutes ces personnes n'étaient pas nécessairement en situation irrégulière au Luxembourg, et s'intéresse à la manière dont les autorités distinguent les différents cas, notamment en ce qui concerne un éventuel traitement différencié entre plusieurs catégories de personnes. Dans ce contexte, il manifeste un intérêt particulier pour le pourcentage de personnes concernées qui se trouvaient effectivement en séjour illégal au Luxembourg.

Il attire également l'attention sur les réflexions que pourraient mener les travailleurs frontaliers quant à la pertinence de poursuivre leur activité Au Luxembourg. Il évoque, à cet égard, les conditions attractives offertes par la France : une politique de télétravail particulièrement avantageuse, une augmentation du salaire minimum ainsi qu'un régime fiscal sur les salaires potentiellement plus favorable. Enfin, il conclut son intervention en marquant son intérêt pour la position adoptée par le gouvernement sur l'ensemble de ces enjeux.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden affirme que la Police a, dans un premier temps, effectivement pris en charge deux personnes au cours de la première semaine suivant l'instauration des contrôles. Par la suite, des instructions ont été données pour ne plus procéder à de telles prises en charge, en l'absence de bases légales les autorisant. Depuis lors, aucune mesure de ce type n'a été reconduite. Le ministre pour sa part n'est pas en mesure de fournir davantage d'informations, n'étant pas informé du lieu de séjour actuel des personnes concernées. Il évoque néanmoins la

possibilité qu'elles se trouvent toujours sur le territoire du Luxembourg, qu'elles aient poursuivi leur route ou soient retournées en Allemagne.

Sur le plan juridique, le ministre rappelle avoir souligné à plusieurs reprises, notamment dans le cadre des JAI, que l'argument de la sécurité intérieure constitue un motif recevable au sens du code des frontières. Il précise cependant que les considérations liées à la migration ne peuvent, à ses yeux, être invoquées comme justification au regard de ce même code.

Il exprime son désaccord avec le député Meris Sehovic concernant les échanges avec son homologue allemande Nancy Faeser. Il insiste sur le fait qu'il entretient un dialogue régulier avec ses homologues, y compris avant et après l'introduction des contrôles aux frontières.

Par ailleurs, il rejette toute tentative d'assimilation entre migration et infractions, une position qu'il a déjà eu l'occasion de clarifier publiquement à plusieurs reprises. Jusqu'à présent, le ministre n'a pas formalisé de réaction écrite, mais a évoqué la question auprès de la Commission européenne à l'occasion d'un JAI. En cas de demande de prolongation des mesures, il indique que d'autres acteurs institutionnels auront la possibilité de formuler une protestation officielle auprès de la Commission européenne. À défaut, un recours devant une juridiction compétente pourrait constituer la dernière voie de contestation.

Monsieur le Député Fred Keup (*ADR*) évoque d'abord les mesures prises lors de la pandémie de Covid-19, rappelant que des contrôles aux frontières avaient été mis en place du côté allemand. La Police grand-ducale avait décidé de participer à ces dispositifs, permettant ainsi la tenue de contrôles réalisés par des agents luxembourgeois dans les environs de Vianden.

Il intervient ensuite sur la question des personnes présentes sur le territoire national en situation irrégulière. Il souhaite apprendre davantage sur les modalités de traitement de ces cas et s'interroge sur les outils juridiques existants permettant d'encadrer de telles situations. Il estime qu'en tant que citoyen, on devrait pouvoir partir du sentiment selon lequel ces personnes ne devraient plus se trouver sur le territoire du Luxembourg. Il s'intéresse également aux pratiques en vigueur dans d'autres États en matière de régularisation ou de contrôle.

Monsieur le Député européen Marc Angel (*S&D*/*LSAP*) fait référence à une décision de la Cour européenne, citant une jurisprudence prononcée à l'encontre de l'Autriche, selon laquelle la prolongation des contrôles aux frontières au-delà de six mois ne serait pas conforme au droit européen[14]. Il questionne les intentions à court ou moyen terme des autorités concernées : envisagent-elles un maintien limité de ces mesures, ou une prolongation au-delà des délais encadrés par les textes ?

Il évoque également le *State of Schengen Report*[15] ainsi que les recommandations formulées par le Conseil en 2023[16], sur la base des propositions de la Commission européenne, en faveur de solutions alternatives aux problématiques de sécurité, sans recourir à des contrôles systématiques aux frontières. Dans ce cadre, il s'intéresse au rôle joué par le Luxembourg au sein du Conseil Schengen et à son degré d'implication

[14] https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=258262&pageInde
[15] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:759db39c-f3db-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF
[16] https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Commission%20Recommendation%20cooperation%20between%20Member%20States%20to%20address%20serious%20threats%20to%20internal%20security_en.pdf

dans les discussions. Il s'intéresse également à la représentation du Luxembourg au sein de ce Conseil.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden répond à ces préoccupations en apportant plusieurs éléments de contexte. Il indique que les contrôles conjoints ont été mis en place à la suite d'une demande formulée début octobre par la Police allemande. Il précise toutefois avoir refusé cette demande.

La Commission européenne, en sa qualité de gardienne des traités, a convoqué une réunion le 15 octobre 2024 avec les pays concernés par ces contrôles, en présence du coordinateur Schengen. À cette occasion, le Luxembourg a clairement exprimé sa position.

Par ailleurs, le ministre souligne qu'un éventail de mesures est déjà en vigueur dans le cadre du système Schengen, notamment des outils numériques permettant un contrôle plus ciblé et plus efficace aux frontières, en lien avec les procédures de visa et les entrées sur le territoire. Il rappelle toutefois que seuls 51 % des cas font actuellement l'objet de vérifications via ces dispositifs. Selon lui, une utilisation plus rigoureuse des moyens existants permettrait déjà de réelles avancées. Il précise que la Commission européenne attire régulièrement l'attention sur ces insuffisances.

Monsieur le Député Meris Sehovic (*déi gréng*) revient sur les 51personnes renvoyées et demande de plus amples informations sur ces cas.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden aborde la question des personnes renvoyées, précisant que ces individus ont la possibilité de faire une demande d'asile. Toutefois, il souligne que ces personnes ne se rendent pas dans les bureaux compétents en mentionnant explicitement qu'elles ont été renvoyées lors de contrôles en Allemagne. Dans les cas relevant de la procédure Dublin, cette procédure est effectivement en place et suit un cadre bien défini.

Le représentant de la Police grand-ducale prend la parole pour expliquer que dans le cas d'un renvoi immédiat, la Police luxembourgeoise est informée par le biais du 113, qui reçoit les informations pertinentes transmises par les autorités allemandes au moment du renvoi.

En ce qui concerne les statistiques liées aux autres contrôles, il explique que la Police luxembourgeoise reçoit des rapports quotidiens de la part de ses collègues allemands. Toutefois, ces rapports, principalement textuels, ne se prêtent pas facilement à une quantification précise, ce qui rend difficile l'extraction de chiffres fiables à partir de ces données.

2. Échange de vues avec le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et le ministre des Affaires intérieures sur la position actuelle du gouvernement luxembourgeois sur l'externalisation des procédures d'asile hors de l'Union européenne et les implications des modèles en discussion au niveau européen (demande du groupe politique LSAP du 10 octobre 2024)

Monsieur le Député Dan Biancalana (*LSAP*) prend la parole pour présenter la motivation de la demande du LSAP. Il explique que le ministre des Affaires intérieures a affirmé, en amont d'un JAI, que le Luxembourg serait ouvert à discuter l'externalisation des procédures d'asile hors de l'Union européenne. Le groupe parlementaire LSAP se pose toute une série de questions par rapport à cette affirmation et voit une violation des droits

de l'homme dans le choix de telles procédures. Le député précise qu'il s'agit notamment d'une violation du principe de non-refoulement.

Il ajoute qu'au mois octobre, la Présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, a parlé de partenariats stratégiques. Pour le LSAP cela ne veut pas forcément dire qu'il faut recourir à une externalisation de procédures. Le député rappelle que plusieurs accords bilatéraux en matière de gestion migratoire existent déjà entre certains États membres de l'Union européenne et des pays tiers. À titre d'exemple, il mentionne les collaborations entre l'Espagne et le Maroc, ainsi qu'entre l'Italie et la Libye, lesquelles bénéficient d'un financement européen.

Il évoque également des initiatives similaires hors du cadre strict de l'Union européenne. Le Danemark, par exemple, a conclu un accord avec le Rwanda, tout comme le Royaume-Uni. Ces modèles suscitent l'attention d'autres pays européens. Ainsi, les Pays-Bas envisageraient actuellement la mise en place d'un dispositif inspiré de ce modèle.

Toutefois, l'orateur souligne les limites juridiques de ces partenariats. L'accord entre l'Italie et l'Albanie, récemment mis en place, a été annulé par le Tribunal de Rome[17].

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden souhaite formuler quelques observations d'ordre général sur la politique d'asile et d'immigration, en soulignant la nécessité d'une approche raisonnable. Les personnes qui remplissent les conditions légales pour bénéficier de la protection internationale doivent obtenir leur autorisation de séjour le plus rapidement possible. Il est ensuite impératif de faciliter leur intégration, afin qu'elles puissent participer pleinement à la vie économique et sociale du pays.

En parallèle, il souligne qu'il n'est pas opportun de maintenir sur le territoire national des personnes qui ne remplissent pas les critères requis. Pour celles dont les demandes ont été définitivement rejetées, après l'épuisement de toutes les voies de recours, il convient de mettre en œuvre leur retour dans leur pays d'origine de manière ordonnée et conforme au droit.

Ensuite, le ministre souhaite partager des chiffres avec les membres des deux commissions.

De janvier à octobre 2024, le Luxembourg a reçu 1873 demandes de protection internationale.
En 2023, il en recevait 2447.
En 2022, il en recevait 2271.
En 2021, il en recevait 1249.

Il expose ensuite les décisions prises en la matière.
En 2021, on comptait 898 décisions positives et 274 refus.
En 2022, on comptait 1038 décisions positives et 221 refus.
En 2023, on comptait 954 décisions positives et 388 refus.
En 2024, on comptait 992 décisions positives et 492 refus.

En 2024 les demandeurs principaux de protection internationale étaient des ressortissants des États suivants : Erythrée, Syrie, Turquie, Venezuela, Colombie.

Le ministre énonce ensuite les retours des dernières années.

[17] https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3971/trib-roma-18-10-24-no-convalida.pdf

En 2021, ils s'élevaient à 201.
En 2022, ils s'élevaient à 189.
En 2023, ils s'élevaient à 279
En 2024, de janvier à septembre, ils s'élevaient à 327, dont 102 retours forcés et 23 retours volontaires.

Il adresse ensuite les demandes de protection temporaire.

En 2022, on comptait 5397 demandes dont 5087ont reçu une décision positive et 259 un refus.
En 2023, on comptait 1053 demandes dont 874 ont reçu une décision positive et 139 un refus.
En 2024, on comptait 779 demandes dont 646 ont reçu une décision positive et 91 un refus.

Les demandeurs principaux d'une protection temporaire étaient des ressortissants des États suivants : Ukraine, Algérie, Maroc, Turquie, Inde.

Le ministre rappelle que le gouvernement actuel a introduit un projet pilote avec l'instauration de la Maison retour. La direction de l'immigration exécute la mise en place de ce projet. L'objectif est de fournir une aide renforcée pour les personnes désirant un retour volontaire en les soutenant dès le début. Cette aide n'est pas seulement fournie sous forme de moyens financiers, mais aussi sous forme de support psychologique tout en veillant à ce que ces personnes disposent d'une réelle perspective dans leur pays de retour.

Depuis 2015, plus de 19000 personnes ont déposé une demande d'asile, dont 8500 ont été approuvées.

Le ministre souligne la position favorable du Luxembourg en matière d'acceptation des immigrés, plaçant le pays à la cinquième place au sein de l'Union européenne. Il met également en avant la performance du Luxembourg, supérieure à celle des autres pays du Benelux, ainsi que de la France et de l'Italie. Il insiste sur la nécessité de renforcer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne.

Il illustre ses propos par un récent déplacement en Slovénie, où il a pu constater l'ampleur croissante du phénomène migratoire et la pression exercée par des réseaux organisés de transport clandestin. Il souligne que le Luxembourg aide à travers Frontex, en collaboration avec certains États membres, pour intercepter les embarcations illégales grâce à l'appui d'hélicoptères, et transmettre les informations aux autorités compétentes.

Le ministre rappelle que, conformément au droit international, toute personne en détresse en mer haute doit être secourue, indépendamment de son statut migratoire. Enfin, il mentionne l'entrée en vigueur du Pacte européen sur l'asile[18] et précise que la prochaine Commission européenne sera appelée à formuler rapidement des propositions afin de renégocier certaines directives désormais obsolètes.

Sur le plan juridique, l'orateur aborde la question de l'externalisation des procédures d'asile, en évoquant notamment les modèles mis en œuvre par le Royaume-Uni avec le Rwanda, ou encore par l'Italie en coopération avec l'Albanie. Dans ces configurations, les personnes entrées illégalement sur le territoire britannique ou secourues en mer

[18] https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/

Méditerranée sont transférées vers un pays tiers, où les demandes d'asile sont examinées sous le régime juridique de l'État d'origine.

S'agissant du partenariat entre l'Italie et l'Albanie, l'intervenant précise que les personnes secourues en mer sont transférées en Albanie, mais demeurent soumises au droit italien pour le traitement de leur demande. Il note que le tribunal de Rome n'a pas condamné ce mécanisme dans son ensemble, contrairement à ce que certains médias ont pu suggérer. Le tribunal a reconnu que les demandes étaient examinées dans le cadre de procédures en référé. Toutefois, le tribunal a estimé que le renvoi de certains demandeurs vers des pays tiers tels que l'Égypte ou le Bangladesh ne pouvait s'effectuer dans le cadre d'une procédure d'urgence, dès lors que ces États ne présentent pas les garanties nécessaires telles qu'exigées par le droit européen.

Le représentant de la direction de l'Immigration explique que selon le tribunal de Rome, ces personnes ne viennent pas de pays d'origines sûrs tel que prévue par la directive européenne applicable en la matière. Une reconduction rapide ne serait ainsi pas conforme au droit européen. Par conséquent, il faut mener les personnes concernées en attendant leur reconduction.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden évoque les discussions tenues au sein du JAI concernant l'éventualité de la création d'un centre de retour (« hub center ») situé en dehors du territoire de l'Union européenne. Cette proposition, bien qu'encore informelle, a été abordée avec sérieux, et a reçu une écoute attentive de l'ensemble des ministres de l'intérieur présents, y compris des ministres issus des partis socialistes.

Il précise toutefois qu'une telle initiative nécessiterait impérativement une proposition formelle émanant de la Commission européenne. En l'état, aucun projet concret existe. L'idée concernerait exclusivement les personnes déboutées de leur demande d'asile, ayant épuisé tous les recours disponibles, y compris les voies juridictionnelles. L'objectif serait de rendre effectives les décisions de retour, dans un cadre conforme aux droits fondamentaux et au droit européen.

Le ministre insiste sur le fait que ce type de mécanisme ne pourrait être envisagé qu'à travers une réflexion approfondie et un cadre juridique rigoureux, garantissant la faisabilité opérationnelle et le plein respect des droits de l'homme.

Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel rappelle son domaine de compétence en matière de coopération internationale. Il souligne une difficulté croissante : certains pays tiers refusent aujourd'hui de réadmettre leurs propres ressortissants, même lorsqu'ils font l'objet d'une obligation de retour.

Dans le cadre des négociations bilatérales conduites par le Luxembourg en matière de coopération, il a été précisé que le respect des décisions rendues par les juridictions luxembourgeoises constitue une clause impérative, et est désormais intégrée dans les accords. Cette exigence vise à garantir une exécution effective des retours, tout en respectant l'État de droit.

Monsieur le Député Yves Cruchten (*LSAP*) prend la parole et estime que les ministres n'ont pas répondu à la question de son collègue Dan Biancalana. L'orateur se réfère à une interview sur la chaîne radio 100,7 lors duquel le ministre des Affaires intérieures a, selon lui, semé des doutes. L'orateur souligne que le Premier ministre luxembourgeois a affirmé ne pas croire dans les deux modèles existants. L'orateur est très sceptique vis-à-vis de ce qui est actuellement mis en place par l'Italie et l'Albanie.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden pense avoir clairement exprimé que le gouvernement est sceptique face à l'idée d'externaliser ces procédures car une telle externalisation est difficile à réaliser.

Il souhaite expliquer la portée du débat relatif au centre de retour hors de l'Union européenne. Il rappelle que cette idée, bien que brièvement évoquée, ne saurait être assimilée à une externalisation des procédures d'asile ou d'immigration. Il indique qu'il serait prêt à engager une discussion si une proposition formelle était présentée par la Commission européenne.

Il souligne que toute mise en œuvre d'un tel dispositif exigerait des garanties strictes, tant sur le plan juridique qu'opérationnel, et insiste sur la nécessité de maintenir cette réflexion dans un cadre sérieux, équilibré et conforme aux valeurs de l'Union européenne. Il met en garde contre toute instrumentalisation du débat par les courants politiques extrêmes, qu'ils soient de droite ou de gauche.

Le ministre confirme partager le point de vue du député Yves Cruchten, et invite ce dernier à exprimer clairement tout éventuel désaccord sur ce point.

Madame la Députée Paulette Lenert (*LSAP*) remercie le ministre Léon Gloden de ce « non » clair vis-à-vis de l'idée d'externaliser. Pour ce qui est du centre de retour, elle souhaite comprendre la plus-value d'un tel centre si après leur séjour les personnes sont reconduites.

Elle s'intéresse également aux modalités pratiques des partenariats conclus par le Luxembourg avec certains pays tiers dans le cadre des retours. Elle revient sur les accords qui prévoient expressément le respect des jugements rendus par les juridictions luxembourgeoises, y compris dans les cas où les personnes concernées ne disposent pas de documents d'identité valides.

Elle explique qu'une difficulté récurrente réside dans l'impossibilité d'établir un laissez-passer consulaire lorsque la nationalité de l'intéressé ne peut être formellement prouvée, en dépit d'une décision judiciaire. Cette situation entrave l'effectivité des retours, même lorsque les États partenaires – comme le Bénin ou le Togo – sont théoriquement disposés à réadmettre leurs ressortissants.

La députée pose la question de savoir si une décision de justice luxembourgeoise pouvait suffire à engager la procédure de réadmission en l'absence de documents d'identité établissant avec certitude la nationalité.

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 Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden explique que la création de centres de retour en dehors de l'Union européenne pourrait constituer une solution européenne face aux difficultés structurelles liées à l'organisation des retours, notamment en ce qui concerne la coordination des vols, la logistique et la gestion des mouvements secondaires.

Le représentant de la direction de l'Immigration illustre cette problématique en rappelant que, dans le cadre actuel, une personne en séjour irrégulier, placée en centre de rétention au Luxembourg, peut, en cas d'échec du retour, se rendre dans un autre pays, voire revenir ultérieurement sur le territoire luxembourgeois. Dans ce cas, le Luxembourg reste responsable de la personne au titre du règlement de Dublin. Un centre de retour

pourrait, selon lui, contribuer à limiter ces mouvements secondaires et renforcer l'efficacité des procédures.

En outre, il souligne que la détention d'un laissez-passer ne garantit pas en soi le retour effectif. Certains pays tiers refusent d'admettre une personne sur des vols charters et exigent des vols réguliers, ce qui complique davantage les opérations. Il a évoqué le risque que la personne soit refusée à l'embarquement en cas de comportement perturbateur. Un centre de retour pourrait alors permettre une meilleure organisation des retours, notamment via des vols privés ou des procédures sécurisées, facilitant ainsi l'exécution des décisions, tout en maintenant le respect des obligations internationales.

Monsieur le Député Meris Sehovic (*déi gréng*) se réfère à un article de presse publié au *Wort* dans lequel le Premier ministre a émis des doutes concernant la réalisation de tels hubs. Le député constate une incohérence entre ce que disent les différents membres du gouvernement. Le député s'intéresse également aux accords de coopération et veut savoir comment cela sera fait avec d'autres pays.

Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur Xavier Bettel explique que cela est contenu dans tous les nouveaux accords, mais ils ne vont pas modifier tous les partenariats déjà existants.

Monsieur le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région Gusty Graas (DP) clôt la réunion.

Procès-verbal approuvé et certifié exact