



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

RB

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

Procès-verbal de la réunion du 19 mai 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 18 mars et 12 mai 2014
2. Le régime de sanctions de l'Union européenne

Documents de référence :

JOIN(2013)30 : Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil.
L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs

JOIN(2013)32 : Proposition conjointe de Règlement du Conseil modifiant le
règlement (UE) no. 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à
l'encontre de l'Iran
JOIN(2013)32-2 Annexe

JOIN(2014)5 : Proposition conjointe de RÈGLEMENT DU CONSEIL concernant
des mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine

JOIN(2014)10 : Proposition conjointe de RÈGLEMENT DU CONSEIL concernant
des mesures restrictives eu égard à la situation en Ukraine

COM(2014)111 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET
DU CONSEIL instaurant un mécanisme européen d'autocertification, dans le
cadre du devoir de diligence relatif aux chaînes d'approvisionnement, pour les
importateurs responsables d'étain, de tantale, de tungstène, de leurs minerais et
d'or originaires de zones de conflit ou à haut risque

JOIN(2014)8 : COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN
ET AU CONSEIL

Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement
responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque

3. Dossiers européens:

- adoption de la liste des documents transmis entre le 10 et le 16 mai 2014

- présentation des documents qui sont dans la compétence de la commission :

COM(2014)166 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine
Rapporteur : M. Claude Adam

COM(2014)196 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS
Vers des élections au Parlement européen plus démocratiques
Rapport relatif à la mise en œuvre de la recommandation de la Commission du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen
COM(2014)196-1 Annexe 1
Rapporteur : M. Marc Angel

COM(2014)173 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Les dialogues citoyens, contribution à l'avènement d'un espace public européen
COM(2014)173 Annexe 1
Rapporteur : M. Marc Angel

JOIN(2014)12 : COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS
Le voisinage à la croisée des chemins: mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2013
SWD(2014)99 Regional report : Eastern Partnership
Rapporteur : M. Marc Angel
SWD(2014)100 Regional report : A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners
Rapporteuse: Mme Claudia Dall'Agnol

COM(2014)158 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit
COM(2014)158-1 Annexe 1
Rapporteur : M. Laurent Mosar

COM(2014)154 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS
Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité
Rapporteur : M. Gusty Graas

4. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. Gilles Baum (remplaçant Mme Lydie Polfer), M. Eugène Berger, M. Yves Cruchten, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Luc Frieden, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz

Mme Véronique Dockendorf, M. Michel Leesch, Ministère des Affaires étrangères et européennes

Mme Rita Brors, Administration parlementaire

Excusés : Mme Cécile Hemmen, M. Jean-Claude Juncker, Mme Lydie Polfer, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 18 mars et 12 mai 2014

Les projets de procès-verbal sont adoptés.

2. Le régime de sanctions de l'Union européenne

Le représentant de la sensibilité politique ADR motive brièvement sa demande de traiter ce sujet dans une réunion de la commission. Il souhaite avoir des précisions notamment sur les modalités d'application des sanctions au Luxembourg et sur l'évaluation de l'efficacité des sanctions.

Les représentants du Ministère des Affaires étrangères et européennes fournissent les informations suivantes.

L'Union européenne décide des sanctions dans le cadre de la politique extérieure commune. Le but des sanctions est d'influencer le comportement d'un acteur, d'un gouvernement ou d'un pays. Les sanctions contre l'Iran visent à mettre fin au programme nucléaire pouvant mener à la construction d'armes nucléaires. Les sanctions prises dans le cadre de la crise en Ukraine ont pour but d'éviter que d'autres parties de ce pays soient annexées.

Deux sortes de sanctions sont prises contre des individus : le gel des avoirs bancaires d'une part, et une interdiction d'entrée au territoire de l'Union européenne, de l'autre. Des options assurent que les personnes concernées continuent à avoir accès à l'aide d'un avocat respectivement ne soient pas démunies de tous leurs moyens de survie. Des recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne sont possibles et se font en pratique. Certains arrêts ont suivi l'argumentation des plaignants, ce qui a des répercussions sur la motivation d'autres sanctions. En règle générale, les mesures sont de caractère administratif et temporaire. Elles sont levées dès que la situation motivant les sanctions s'est améliorée. Il faut aussi considérer que le Conseil, qui décide les sanctions, n'est pas une instance de juridiction.

Les sanctions prises à l'encontre d'un pays peuvent comporter un embargo sur le commerce de biens provenant de ce pays. Pour ne pas nuire à la population du pays concerné, les sanctions concernent souvent des secteurs ciblés, dont p. ex. le commerce de produits pétroliers avec l'Iran. Au niveau des Nations Unies, les sanctions incluent souvent un embargo sur les armes. L'Union européenne veille à assurer une complémentarité avec les embargos de l'ONU. Pour des raisons de fonctionnement interne du Conseil de Sécurité de l'ONU (droit de veto d'un membre), il est parfois difficile d'atteindre une décision sur des sanctions au sein de cet organisme. Les négociations dans les comités respectifs de l'Union européenne ne sont pas toujours faciles non plus. Il faut arriver à un juste équilibre entre les objectifs politiques d'une part, et le danger de subir soi-même des répercussions négatives par les sanctions, de l'autre.

Les sanctions financières sont exécutées au Luxembourg par le Ministère des Finances et les instances de contrôle bancaire. Il est très important de prendre les mesures rapidement, pour éviter que les fonds soient déjà retirés avant la mise en vigueur des sanctions. Les restrictions de la libre circulation des personnes sont gérées par le système des visas et le système d'information Schengen (SIS). L'efficacité des sanctions est difficile à déterminer. L'Office des licences est saisi pour l'exportation et l'importation de biens et, le cas échéant, donne son avis. Les seuils des transactions autorisées sont régulièrement adaptés à la situation actuelle par la Direction des Affaires économiques du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Il y a une double base juridique pour les sanctions : la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Chaque sanction repose sur deux textes. Une décision du Conseil fixe le cadre politique et un règlement du Conseil détermine les sanctions. Les sanctions qui sont dans la compétence de l'Union européenne sont directement applicables. L'autorité nationale assure que les sanctions soient respectées.

Discussion

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Il est très difficile d'évaluer l'efficacité des sanctions. La question se pose de savoir si le gel d'une somme importante sur un compte bancaire est à juger comme fait positif ou non. Avant d'évaluer une telle sanction, il faut fixer des critères. Une sanction peut avoir de grandes répercussions économiques sans pourtant arriver au but politique. Or, retirer une sanction parce que le but politique n'a pas été atteint reviendrait à un message contreproductif. Une évaluation des sanctions nécessiterait aussi un échange d'informations dans le domaine sensible des finances. Par ailleurs, une puissante cellule de coordination au niveau européen qui pourrait rassembler et analyser les informations reçues des États membres serait nécessaire pour réaliser une évaluation.

Les sanctions décidées au niveau des Nations Unies sont transposées par l'Union européenne, ce qui assure la possibilité de recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne. Le problème de ces recours réside dans la décision de la primauté soit du droit international soit du droit européen. Un autre problème est que souvent, les motivations sur les sanctions décidées aux États-Unis contre des personnes physiques contiennent des informations classifiées qui ne peuvent être divulguées aux tribunaux, alors que les tribunaux exigent

d'avoir ces informations pour juger sur le bien-fondé des sanctions. Dans le cas des sanctions contre des membres d'Al Kaïda, un médiateur a été instauré pour traiter les recours. Une désignation unilatérale d'une personne physique par les Etats-Unis n'est de jure pas automatiquement applicable au Luxembourg. De facto, une société également active aux Etats-Unis peut se voir confrontée à des procédures devant la Justice américaine si elle n'applique pas le régime de sanctions décidé par les Etats-Unis.

Un régime de sanctions contre le terrorisme existe au niveau international et au niveau européen. Or, les comptes bancaires sont en règle générale ouverts par des intermédiaires dont les noms ne sont pas connus, ce qui rend ces sanctions peu efficaces. La désignation d'une organisation comme terroriste a pour conséquence qu'un éventuel dialogue politique soit rendu impossible.

L'impact économique d'éventuelles sanctions est évalué au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes après consultation des milieux concernés.

Un membre de la commission fait remarquer que les sanctions ont en premier lieu une valeur symbolique et qu'au Luxembourg, il y a une bonne collaboration entre les banques et les instances de contrôle. Il ajoute que le laps de temps pendant lequel des fonds sont gelés joue un très grand rôle en cas de recours et de demande de dédommagement.

3. Dossiers européens:

- adoption de la liste des documents transmis entre le 10 et le 16 mai 2014

La liste des documents est adoptée.

M. Marc Angel est nommé rapporteur pour le document COM(2014) 263.

- présentation des documents qui sont dans la compétence de la commission :

COM(2014)166 : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine

Rapporteur : M. Claude Adam

Le rapporteur fait savoir que le règlement a été adopté par le Parlement européen ainsi que le Conseil et publié au Journal officiel le 22 avril 2014. L'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine a pour but de faciliter l'importation de produits ukrainiens dans l'Union européenne et de donner ainsi un appui à l'économie de ce pays. L'impact sur le budget de l'Union européenne se chiffre à 487 millions d'euros.

COM(2014)196 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Vers des élections au Parlement européen plus démocratiques. Rapport relatif à la mise en œuvre de la recommandation de la Commission du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen

COM(2014)196-1 Annexe 1

Rapporteur : M. Marc Angel

Ce document évalue la mise en œuvre de la proposition de la Commission européenne du 12 mars 2013. Parmi les mesures proposées figurait notamment celle de nommer un candidat à la tête de chaque parti européen. Il ressort d'un sondage que 70% des citoyens sont pour l'élection directe du Président de la Commission européenne. Un détail intéressant est le fait que pas toutes les législations nationales ne permettent d'ajouter la dénomination des partis européens sur le bulletin de vote des élections au Parlement européen. Le Grand-Duché semble être dans ce cas.

**COM(2014)173 : RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Les dialogues citoyens, contribution à l'avènement d'un espace public européen
COM(2014)173 Annexe 1**

Rapporteur : M. Marc Angel

Le rapport évalue les dialogues citoyens, initiative soutenue par la Commission européenne. Pendant 18 mois, des manifestations publiques ont eu lieu dans ce cadre, dont une à Esch-sur-Alzette qui a connu un grand succès. L'initiative a réuni des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen, des Parlements nationaux, des entités régionales et un public intéressé et averti. Le but était de lancer un débat « européen » en vue des élections au Parlement européen. Plusieurs Etats membres ont repris ce concept pour lancer un débat sur la politique nationale.

JOIN(2014)12 : COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Le voisinage à la croisée des chemins: mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2013

SWD(2014)99 Regional report : Eastern Partnership

Rapporteur : M. Marc Angel

Le rapporteur recommande la lecture des rapports sur les différents pays aux membres de la commission qui se rendent dans les pays respectifs dans le cadre de réunions d'assemblées parlementaires internationales ou encore en préparation à des visites de délégations de ces pays. Il présente ensuite le contenu du rapport sur le partenariat oriental. L'année 2013 était marquée par des crises et la situation diffère beaucoup d'un pays à l'autre. Il faut donc venir à des conclusions très différenciées qui n'englobent pas toute une région. Pour la politique de voisinage, 2,65 milliards d'euros ont été engagés en 2013, ce qui représente le plus haut montant depuis la création de cet instrument. Pour la période de 2014 à 2020, l'Union européenne engagera 15,4 milliards d'euros.

SWD(2014)100 Regional report : A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners

Rapporteuse: Mme Claudia Dall'AgnoI

Le rapport contient des propositions pour promouvoir le partenariat avec la région de la Méditerranée du Sud. Il est constaté qu'une aide à court terme est nécessaire, pourtant qui devrait être accompagnée d'une perspective à plus long terme. Le Printemps arabe était d'une importance historique et l'Union européenne doit jouer son rôle pour promouvoir les valeurs démocratiques. La

rapporteure fait remarquer que des rapports similaires sont discutés depuis des années au sein de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée. Or, le rapport de l'Union européenne ne mentionne à aucun endroit l'existence de cette structure interparlementaire. Le rapport informe notamment sur les moyens financiers mis à disposition par l'Union européenne en tant qu'aide humanitaire et aide au développement démocratique des pays de la Méditerranée du Sud. D'autres sujets évoqués sont les différentes formes de dialogue engagées ainsi qu'un « partenariat de la mobilité » destiné à mener à la facilitation du régime de visas et l'immigration légale des ressortissants des pays de la Méditerranée du Sud en l'Union européenne. Le rapport présente en outre des perspectives en vue de développer les relations économiques entre l'Union européenne et les pays de la Méditerranée du Sud.

Un membre de la commission propose de revenir plus en détail sur la politique envers les pays de la Méditerranée du Sud lors d'une future réunion en présence du Ministre des Affaires étrangères et européennes. Le Président de la commission ajoute qu'il serait également possible d'inviter un représentant de la Commission européenne.

COM(2014)158 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit

COM(2014)158-1 Annexe 1

Rapporteur : M. Laurent Mosar

La communication souligne l'importance de l'état de droit en tant qu'une des valeurs premières sur lesquelles repose l'Union européenne. En vertu de l'article 49 TUE, le respect de l'état de droit est une condition préalable à l'adhésion à l'UE. La confiance de tous les citoyens de l'Union et des autorités nationales dans le fonctionnement de l'état de droit est capitale pour la poursuite de l'évolution de l'UE. Or cette confiance ne peut être gagnée et maintenue que si l'état de droit est respecté dans tous les États membres. Une évaluation du respect de l'état de droit a été réalisée. La communication constate qu'il existe « *des situations préoccupantes qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'UE et ne peuvent donc pas être considérées comme une violation des obligations prévues par les traités, mais qui n'en représentent pas moins une menace systémique pour l'état de droit* » et que « *les mécanismes de prévention et de sanction prévus à l'article 7 du TUE peuvent s'appliquer à de telles situations.* »

Un membre de la commission met en garde devant des néologismes comme la « *menace systémique pour l'état de droit* » et évoque le danger que des mesures prises par la Commission européenne mènent justement à une restriction des libertés fondamentales des citoyens.

COM(2014)154 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité

Rapporteur : M. Gusty Graas

La communication porte sur les volets de la sécurité, d'une part, et de la migration, de l'autre. La Commission européenne annonce de modifier respectivement d'élaborer différentes directives sur l'échange d'informations entre les États membres, le gel et la confiscation de produits issus d'agissements

criminels, le blanchiment d'argent, la traite humaine, le trafic de drogues, l'abus contre les enfants et le commerce illégal des armes. Une révision de la législation européenne sur le terrorisme est prévue, mettant l'accent notamment sur la cybercriminalité. Dans le domaine de la migration, la Commission européenne évoque la pénurie de travailleurs qualifiés dans l'Union européenne et présente des moyens pour y faire face, notamment en facilitant le régime de visas. D'un autre côté, la Commission européenne vise à mieux combattre la migration illégale, entre autres en renforçant la coordination du contrôle des frontières extérieures.

Le Président de la commission fait remarquer que certains sujets comme le régime de visas, le droit d'asile ou le contrôle des frontières extérieures resteront d'actualité au cours des prochains mois. Un membre de la commission propose de traiter le sujet des modifications prévues du régime de visas au cours d'une prochaine réunion de la commission en présence du Ministre des Affaires étrangères et européennes.

4. Divers

Le Président de la commission informe qu'il n'y aura pas de réunion le lundi 26 mai.

Luxembourg, le 23 mai 2014

La Secrétaire-administratrice,
Rita Brors

Le Président,
Marc Angel