



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

RB

P.V. AEDCI 13

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

Procès-verbal de la réunion du 14 décembre 2015

Ordre du jour :

1. Budget 2016 de l'Union européenne
- documents COM(2015)300, COM(2015)317, COM(2015)513
2. Programme de travail 2016 de la Commission européenne
- document COM(2015)610
3. Entrevue avec les membres luxembourgeois du Parlement européen
4. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 12 novembre, 2 et 7 décembre
5. Dossiers européens: adoption de la liste des documents transmis entre le 5 et le 11 décembre 2015
6. Vers 10.30 heures : Informations du Ministre de la Défense sur les décisions prises par le Gouvernement dans le cadre de l'article 42, paragraphe 7 du Traité sur l'Union européenne
7. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt, M. Yves Cruchten, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Serge Urbany, observateur

M. Georges Bach, Mme Mady Delvaux-Stehres, Mme Viviane Reding, membres du Parlement européen

Pour le point 1 de l'ordre du jour :

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
M. Charles Ries, Ministère des Finances

Pour le point 2 de l'ordre du jour :
M. Jean-Louis Thill, Ministère des Affaires étrangères et européennes

Pour le point 6 de l'ordre du jour :
M. Etienne Schneider, Ministre de la Défense

Mme Rita Brors, Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Turmes, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

Un membre de la commission critique le fait que plusieurs réunions de commission ont lieu simultanément. Le président de la commission répond que la dernière semaine avant les vacances de Noël est toujours très chargée. Il donne à considérer que la présente réunion a lieu dans la plage habituelle de la commission.

1. Budget 2016 de l'Union européenne
- documents COM(2015)300, COM(2015)317, COM(2015)513

Présentation du Ministre des Finances et du Budget

Le Ministre des Finances informe qu'il participe à la présente réunion sur la demande du Ministre des Affaires étrangères et européennes, pour présenter le budget de l'Union européenne qu'il a par ailleurs négocié à Bruxelles durant la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, tous les Etats membres ont soutenu le Budget tel que voté au Parlement européen. Le nombre de députés européens ayant voté pour a été particulièrement grand. La Présidence luxembourgeoise a été félicitée pour avoir respecté les délais et pour avoir réussi à améliorer la concertation entre le Parlement européen et le Conseil par rapport à 2014.

La procédure budgétaire européenne débute en février de chaque année avec une proposition de budget présentée par la Commission européenne. La proposition pour le budget 2016 se chiffrait à 153,3 milliards d'euros en crédits d'engagements et à 143,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Le Conseil a ensuite fait sa propre proposition adoptée le 4 septembre 2015. La compétence du Parlement européen se limitant aux dépenses, il ne surprend pas que le budget voté le 29 septembre 2015 prévoit des dépenses de 157,4 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 146,5 milliards d'euros en crédits de paiement. Deux lettres rectificatives ont été émises, l'une pour le Fonds européen stratégique d'investissements (« plan Juncker ») et l'autre pour réagir dans les domaines de l'agriculture et de la crise migratoire. L'enjeu était donc de compenser le manque d'environ 4 milliards d'euros. En fin de compte, le compromis trouvé se chiffrait à un supplément de 2 milliards d'euros en faveur de la politique de migration.

Le cadre pluriannuel en vigueur est celui de 2014 à 2020. 75 % des crédits sont utilisés pour la politique de cohésion dans le domaine de l'agriculture.

L'enjeu des dernières semaines était la politique migratoire. Les chefs de gouvernement avaient décidé à La Valette de faire un effort complémentaire en faveur de la Turquie en créant un fonds de 3 milliards d'euros destinés à l'aide aux réfugiés. Le fonds devra être finalisé pour le prochain Conseil européen en décembre. Il sera imputable aux budgets 2016 et 2017. Le financement se fera conjointement par le budget communautaire (à hauteur d'un tiers) et des contributions nationales (à hauteur de deux tiers). Le cadre pluriannuel prévoit une révision dans la deuxième moitié de 2016 qui probablement sera avancée de quelques mois pour mieux pouvoir gérer ces dépenses additionnelles.

Par définition, le Budget européen ne pourra dépasser 1% du revenu national brut de l'Union européenne, ce qui se situe à environ 145 milliards d'euros. La plus grande partie des dépenses dont bénéficie le Luxembourg sont celles pour l'administration des institutions européennes implantées au Grand-Duché (qui ne sont pas prises en compte pour le budget), pour la recherche et pour l'innovation (biomédecine, technologie « verte », logistique, recherche spatiale, programmes agricoles et régionaux). Le Luxembourg est un contributeur net au budget communautaire, correspondant à un montant de 600 euros par habitant, ce qui le place au premier rang en part relative parmi les contributeurs. Contrairement à certains autres contributeurs nets, le Grand-Duché défend une politique communautaire.

Une décision du Conseil sur les ressources propres est actuellement en cours de ratification au Parlement européen. Elle comprend un ajustement des parts relatives à la charge des Etats membres. L'augmentation pour le Luxembourg se chiffrera entre 2 et 4 millions d'euros. Le « chèque britannique » se traduit par des dépenses supplémentaires de 22 millions d'euros pour le Grand-Duché. Le montant est lié au PIB britannique, ce qui paraît paradoxe car le montant augmente avec le PIB, donc avec une amélioration de la situation économique en Grande-Bretagne.

Discussion

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Le président de la commission informe que lors de la conférence sur la coopération au développement organisée dans le cadre de la dimension parlementaire de la Présidence, le commissaire Stylianides a loué le Luxembourg pour son engagement en ce qui concerne le financement du fonds pour les réfugiés en Turquie.

Les rubriques 3 et 4 du budget de l'Union européenne peuvent être utilisées pour des mesures en relation avec les réfugiés à l'intérieur de l'Union (rubrique 3) respectivement à l'extérieur (rubrique 4). La deuxième lettre rectificative prévoit que 2 milliards d'euros de plus seront engagés dans le cadre du budget existant, ce qui passe le montant à 4 milliards d'euros. Ces 4 milliards d'euros servent notamment à établir un fonds pour l'Afrique (« Trust for Africa ») et un fonds pour les réfugiés en Moyen-Orient. La Commission européenne a fait un appel aux Etats membres à contribuer également au financement des deux fonds, de la sorte de pouvoir doubler les montants. Pas tous les Etats membres

ne se sont engagés à ce faire. Le Luxembourg a contribué aux deux fonds, avec un montant de 20 millions d'euros.

Le fonds de 3 milliards d'euros pour les réfugiés en Turquie se situe au-delà du Budget 2016. Un milliard sera imputé au budget communautaire, et deux milliards d'euros aux Etats membres. Il s'agit donc d'un troisième fonds pour les réfugiés. La participation luxembourgeoise s'élèvera probablement à 4,3 millions d'euros environ, selon la clé habituelle.

Le groupe Monti travaille sur l'instauration d'une « taxe européenne ». Au cours de la Présidence luxembourgeoise, aucun élément nouveau ne s'y est ajouté, de sorte que M. Monti n'a pas été invité au Conseil Ecofin. Le but de cette initiative est notamment de détecter des pistes additionnelles pour des ressources propres de l'Union européenne, ce qui suscite la résistance d'un grand nombre d'Etats membres.

Le représentant de la sensibilité politique ADR demande à recevoir un décompte exact des contributions du Luxembourg au budget communautaire et des retombées. Le Ministre fera parvenir ces informations à la commission par courrier.

Le « paquet TVA » n'a pas encore été discuté en 2015. Par contre, la Commission européenne a annoncé au dernier Conseil Ecofin qu'elle proposera, en janvier 2016, un paquet de mesures sur la fiscalité des entreprises. Des travaux préparatoires y afférents ont été réalisés sous la Présidence luxembourgeoise, notamment en ce qui concerne la réaction à l'initiative BEPS du G-20 et de l'OCDE. Les conclusions adoptées au dernier Conseil Ecofin prévoient de transposer une partie des recommandations du BEPS par des directives européennes. L'OCDE, pour sa part, est en train d'élaborer une Convention multilatérale, transposant certaines recommandations, à laquelle les pays membres peuvent adhérer. Cette Convention aura le caractère d'un cadre général, les 15 propositions du BEPS se situant sur différents niveaux et donnant lieu à différentes options. Une autre méthode est d'élaborer un code de conduite proposant des mesures « soft law » aux Etats membres. Le Conseil Ecofin a pris des décisions sur les moyens d'étendre le code de conduite. Cette méthode n'empêche pourtant pas un monitoring sur le respect des mesures par les Etats membres.

2. Programme de travail 2016 de la Commission européenne - document COM(2015)610

Le 27 octobre, la Commission européenne a adopté son programme de travail pour 2016, le deuxième de la Commission Juncker. Le programme de travail mettra en œuvre 23 initiatives clés dans le cadre des dix priorités politiques de la Commission européenne. La Commission met l'accent sur les domaines d'action les plus importants.

La programmation annuelle a suivi une procédure ad-hoc prévoyant une consultation plus étroite entre la Commission européenne et le Conseil, comme prévu dans le cadre des négociations sur l'accord interinstitutionnel. Le Conseil Affaires générales informel de juin 2015 a évalué cette procédure et a discuté une première fois sur la programmation annuelle 2016. La Commission européenne a émis sa lettre d'intention en septembre. En octobre, le Conseil a

adopté des indications sur les sujets qui tiennent particulièrement à cœur aux Etats membres. Le Président de la Commission européenne a présenté le programme de travail annuel au Parlement européen le 27 octobre. Le 17 novembre, le plan de travail annuel figurait à l'ordre du jour du Conseil.

Outre les 23 initiatives clés, le programme de travail 2016 prévoit 20 modifications ou retraits de propositions en attente et comporte 40 actions « REFIT » pour réexaminer la qualité de la législation de l'Union européenne en vigueur, avec le but d'atteindre les objectifs fixés. 13 des 40 actions « REFIT » ont déjà été mises en place. Les actions « REFIT » sont détaillées dans une annexe au programme de travail.

En ce qui concerne la position du gouvernement luxembourgeois, il faut prendre en compte la situation hors commun de la Présidence du Conseil de l'Union européenne. Le premier objectif était d'arriver à un consensus parmi les Etats membres en ce qui concerne les initiatives de la Commission européenne. Le Gouvernement est également d'avis que l'Union européenne doit se concentrer sur les sujets importants et les domaines dans lesquels elle peut apporter une valeur ajoutée. L'approche et les orientations stratégiques de la Commission européenne paraissent justifiées, mettant l'accent sur des dossiers comme la migration, la compétitivité, le marché intérieur, l'énergie, l'environnement et la lutte contre le changement climatique, ainsi que le commerce international. Le gouvernement luxembourgeois se félicite de la consultation du Conseil en amont de la fixation du programme de travail. L'orientation générale a été saluée par un grand nombre d'Etats membres. La recherche, l'innovation, le marché intérieur des services, l'élimination des barrières économiques, le renforcement industriel, la lutte contre le chômage, le marché intérieur digital, l'union et la sécurité énergétiques, la mobilité des travailleurs, l'union économique et monétaire et l'élargissement de l'Union européenne ont été désignés comme domaines phares à développer dans le futur. En ce qui concerne l'élargissement, il est à retenir que dans les négociations avec la Serbie, les deux premiers chapitres seront ouverts.

Discussion

Le Président de la commission propose que les 23 initiatives clés et les mesures « REFIT » de la Commission européenne soient discutées dans les commissions sectorielles de la Chambre des Députés.

Le représentant de la sensibilité politique ADR est d'avis que le programme de travail aurait dû être présenté par un représentant de la Commission européenne et non pas par un représentant du gouvernement. Le Président de la commission répond qu'il s'agit plutôt d'une discussion sur le programme de travail de la Commission européenne qui servira à connaître les différentes positions. Il donne à considérer que plusieurs membres de la Commission européenne ont participé aux réunions interparlementaires organisées par la Chambre des Députés dans le cadre de la Présidence et y ont pris position sur divers aspects du programme de travail annuel.

Les membres luxembourgeois du Parlement européen présents critiquent que la Commission européenne ne prend actuellement que très peu d'initiatives concrètes dans certains domaines comme le transport, les affaires sociales, le marché intérieur digital ou encore la sécurité. Le Parlement européen compense ce manquement par l'adoption de résolutions. Les mesures annoncées par la Commission européenne l'année dernière ont créé des

attentes qui ont maintenant fait place à des frustrations de la part des parlementaires européens. L'initiative « REFIT » est vue par certains comme une approche anti-communautaire. Les difficultés de l'Union de maintenir une cohésion entre ses Etats membres se reflète dans la méthode de travail, misant sur une évaluation excessive de toutes les étapes par des experts (« assessment »), ce qui freine l'action.

3. Entrevue avec les membres luxembourgeois du Parlement européen

A l'ordre du jour de la semaine de sessions à Strasbourg figure notamment une question orale avec débat sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire, basant sur le Rapport des cinq Présidents. Une question orale est un des moyens du Parlement européen de prendre des initiatives. L'accord entre l'Union européenne et le Vietnam figure également à l'ordre du jour. Il comprend pour la première fois un instrument d'arbitrage prévoyant des juges nommés. Le mardi après-midi est réservé entièrement à des communications de la Commission européenne qui remplacent donc le travail législatif. Un dossier concret est la proposition sur le « European Border and Coast System » de 2001. Mme Reding est d'avis que cette proposition législative aurait dû être transposée depuis longtemps pour éviter la situation aux frontières extérieures telle que nous la connaissons aujourd'hui. Or, les considérations sur la souveraineté de certains Etats membres ont bloqué ce dossier. D'autres sujets à l'ordre du jour seront le COP-21 et le rapport Dotts-Niedermeyer contenant une analyse sur le dossier « Luxleaks » qui intéresse plus particulièrement le Grand-Duché. Certains membres du Parlement européen poursuivent une stratégie « name and shame », tandis que d'autres préconisent une approche plus axée sur les principes. Dans le cadre du dossier TISA, la commission compétente du Parlement européen adoptera quelque 60 amendements qui sont le fruit d'un compromis. Le but est de fixer clairement des lignes rouges (sujets qui ne passeront pas) et des lignes bleues (sujets souhaités). Le vote en séance plénière du Parlement européen aura probablement lieu fin février.

Mme Delvaux-Stehres ajoute que le rapport Dotts-Niedermeyer sur l'affaire « Luxleaks » contiendra également des aspects controversés sur la transparence et sur la protection des « whistleblower ». L'oratrice répond à une question d'un membre de la commission que des vues controversées existent dans tous les groupes politiques confondus, la gauche étant habituellement plus sévère à ce sujet. Elle informe que par ailleurs, il est possible qu'une deuxième commission TAXE soit instituée avec une durée de mandat de 6 mois pour réaliser le monitoring des cas précis. Un autre dossier intéressant le Grand-Duché est le rapport Martin sur la sidérurgie, figurant à l'ordre du jour de la séance de jeudi.

4. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 12 novembre, 2 et 7 décembre

Les projets de procès-verbaux sont adoptés.

5. Dossiers européens: adoption de la liste des documents transmis entre le 5 et le 11 décembre 2015

La liste des documents est adoptée.

6. Informations du Ministre de la Défense sur les décisions prises par le Gouvernement dans le cadre de l'article 42, paragraphe 7 du Traité sur l'Union européenne

Le Ministre de la Défense commente l'annonce du gouvernement luxembourgeois de doubler son effectif au Mali d'un à deux militaires, annonce ayant suscité des commentaires moqueurs sur les réseaux sociaux. Or, dans certaines publications (dont celle de www.buxelles2.eu), le Grand-Duché est loué pour ses efforts, l'expertise de l'officier en question étant sérieuse et le doublement de l'effectif illustrant la volonté politique luxembourgeoise de venir assurer la solidarité avec la France. Y sont également mentionnées les autres participations du Luxembourg, dont l'envoi d'un avion de surveillance privé dans le cadre de l'opération EUNAVFOR Atalanta ou encore l'engagement dans le cadre de la mission de conseil de l'Union européenne auprès de l'armée centrafricaine (EUMM-RCA), ainsi que le versement de 300.000 euros pour l'agence européenne de Défense (correspondant à 1 % du budget de l'agence). Par ailleurs, l'ambassadeur de la France a exprimé sa satisfaction sur la réaction du gouvernement à l'appel dans le cadre de l'article 42, paragraphe 7 TUE.

Le Ministre informe que le gouvernement luxembourgeois a décidé de ne pas devenir actif en Syrie et de ne pas financer les munitions utilisées en Syrie. Le coût de l'envoi du militaire supplémentaire au Mali à partir de janvier ou février 2016 se chiffrera à 26.000 euros jusqu'à la fin prévue de la mission de conseil. En outre, le Luxembourg a offert des capacités de transport stratégique à la France, correspondant à 20 heures de vol (engendrant un coût de 400.000 euros). Un autre point est la participation à la lutte contre l'extrémisme, comprenant les trois volets de la gestion des ressources humaines auprès des forces armées maliennes (500.000 euros), l'équipement des militaires maliens de matériel médical (trousses de secours) et la participation au programme de l'ONU contre la radicalisation des enfants (112.000 euros). Le Ministre conclut que toutes les mesures de soutien ont donc un caractère pacifique. La valeur totale du soutien à la France se chiffrant à quelque 2 millions d'euros peut être financée sans dépassement du budget de la Défense.

Discussion

Le Ministre répond aux questions posées par les membres de la commission. Les éléments suivants peuvent en être retenus.

L'article 42 (7) du TUE peut être invoqué dans le cas d'une agression armée sur le territoire d'un Etat membre, sans spécification si l'auteur de l'agression armée est un Etat ou non. Contrairement à l'article 5 du Traité de l'OTAN, il n'a pas pour conséquence que tous les membres soient dans un état de guerre. Les Etats membres s'engagent uniquement à apporter de l'assistance. La France n'a pas invoqué l'article 5 du Traité de l'OTAN.

Le gouvernement luxembourgeois a toujours préconisé une solution diplomatique de tous les conflits. Il est en faveur de former une coalition vaste contre l'IS. Au lieu de bombarder des territoires, il serait plus utile de mettre au

sec les sources de financement de l'IS. Une collaboration avec la Turquie concernant les contrôles aux frontières avec la Syrie serait de mise. Des capacités satellitaires n'ont pas été demandées par la France. Si ceci avait été le cas, il aurait fallu vérifier si ces capacités n'avaient été destinées à des fins de combat. La France n'a pas non plus demandé la mise à disposition de matériel militaire. La requête vis-à-vis du Luxembourg concernait le soulagement dans le cadre de l'engagement au Mali.

La mission de l'ONU se place dans le cadre des travaux de la « United Nations University » en faveur de la déradicalisation des enfants et adolescents. Le Luxembourg contribue au financement d'une première étude intitulée « Pragmatic responses to child extremism ».

Il est important d'arriver à une situation plus stable en Libye pour élaborer, ensemble avec un nouveau gouvernement libyen, des stratégies pour couper l'approvisionnement à l'IS.

L'Armée luxembourgeoise dispose actuellement de 240 militaires déployables à des missions internationales. Seulement 26 sont actuellement déployés, ce qui correspond à 10,8 %. Ce taux est similaire à celui des autres Etats membres.

7. Divers

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

Luxembourg, le 21 janvier 2016

La Secrétaire-administratrice,
Rita Brors

Le Président,
Marc Angel