

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

9 juin 2015

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 85

– Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Fabius, ministre
des affaires étrangères et du développement international..... 2

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Présidence
de Mme Elisabeth
Guigou, *présidente*



Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.

La séance est ouverte à dix-huit heures .

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Nous sommes heureux d'accueillir M. Laurent Fabius pour une audition, ouverte à la presse. Vous traiterez, monsieur le ministre, de la situation en Irak et en Syrie et la préparation de la Conférence de Paris sur le climat, et nous aimerions aussi vous entendre expliciter deux accords internationaux qui sont à l'ordre du jour de notre commission. La Conférence des présidents a décidé ce matin de reporter l'examen en séance du projet autorisant la ratification de l'accord entre la France et les États-Unis sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France, non couvertes par des programmes français. Lors de son examen par notre commission, le principe de l'indemnisation n'a pas été remis en cause, mais une formulation retenue dans l'accord a paru malheureuse à nombre d'entre nous car elle n'est pas conforme à celle utilisée dans l'ordonnance du 9 août 1944 et reprise par tous les présidents de la République. Cette ordonnance a proclamé le principe de la continuité de la République et décrété la nullité des actes de « l'autorité de fait, se disant « gouvernement de l'État français ». Au lieu de cette expression à la forte portée symbolique, le texte utilise le terme « Gouvernement de Vichy ». Vous nous direz comment il est envisagé de corriger cette erreur.

Nous examinerons la semaine prochaine le protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Maroc, dont la signature a permis de rétablir la coopération judiciaire entre nos deux pays. Chacun s'en félicite. L'accord renforce la coopération entre les deux justices, ce qui est une manière de reconnaître les progrès de la réforme judiciaire au Maroc. Néanmoins, certains observateurs craignent qu'il n'aboutisse au dessaisissement des juges français s'agissant de la compétence universelle et qu'il ne nuise à l'indépendance des magistrats. Rapporteuse de ce texte, je considère que le juge français n'est en aucun cas dessaisi et qu'il demeure seul compétent pour apprécier l'opportunité de poursuivre une procédure. Certains se demandent aussi si le protocole s'applique aux binationaux – ce qui, selon moi, est le cas, qu'il s'agisse des plaignants ou des personnes mises en cause – et il paraît souhaitable que le Gouvernement donne par votre voix son interprétation du paragraphe 4 du protocole.

La lutte contre Daesh a connu des revers tactiques : en Irak, Ramadi est tombée, et Palmyre en Syrie ; l'organisation terroriste paraît également progresser en Libye. Quel bilan faites-vous des échanges qui ont eu lieu le 2 juin dernier, lors de la réunion ministérielle restreinte de la coalition contre Daesh, organisée à Paris à l'initiative de la France ?

En Syrie, l'effondrement du régime de Bachar al-Assad est-il en cours ? Quelles pourraient être les perspectives de relance d'un processus politique ?

Enfin, évoquant la conférence de Paris sur les changements climatiques, vous avez indiqué récemment que le financement est la clé du futur accord ; mais d'autres questions restent en suspens et vous nous en direz davantage.

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international. Je commencerai par les deux textes dont votre commission est saisie et d'abord de l'accord entre la France et les États-Unis visant à indemniser certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France, non couvertes par des programmes français. Je redis l'importance de cet accord et la nécessité qu'il puisse être approuvé et mis en œuvre

rapidement. C'est une mesure de justice à l'égard de gens qui ont beaucoup souffert, comme les membres de votre commission l'ont d'ailleurs reconnu, et le résultat obtenu a été salué par les organisations concernées, qui ont jugé la démarche excellente. D'autre part, des recours ont été introduits aux États-Unis contre la SNCF pour son rôle dans les déportations ; outre l'objectif de réparation, l'accord tend aussi à donner des garanties permettant de clore tous les différends et contentieux en cours à ce sujet. Je puis vous assurer que celles que nous avons obtenues dans ce texte sont très importantes, qu'elles n'ont rien d'hypothétique et qu'elles vont au-delà des clauses généralement consenties par nos partenaires dans des accords de ce type.

S'agissant de la formulation, j'ai fait saisir les autorités américaines d'une demande de suppression de la référence au « Gouvernement de Vichy » sur le fondement de l'article 79 de la convention de Vienne sur le droit des traités. Le fond de l'accord sera maintenu mais on substituera à cette référence la formule « l'autorité de fait se disant gouvernement de l'État français » et le texte sera ainsi modifié. Cette mesure exceptionnelle rassurera sur les intentions du Gouvernement et assurera l'approbation du projet de loi et sa mise en œuvre dans les meilleurs délais. Procéder autrement contraindrait à reprendre *ab initio* une procédure extrêmement longue.

L'occasion m'est aussi donnée de clarifier, si nécessaire, le sens et la portée du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Maroc. Le Maroc est l'un des États d'Afrique avec lequel la France a le plus d'échanges en matière d'entraide pénale, notamment dans la lutte contre le trafic international de stupéfiants et contre le terrorisme. Cette relation a été suspendue pendant un an, avec des conséquences préjudiciables. Le protocole additionnel permettra de mettre en place un nouveau mécanisme d'information immédiate et de recueil d'informations. Le texte vise à assurer une meilleure administration de la justice et une conduite efficace et diligente des procédures au regard du principe de territorialité des poursuites. Le protocole, parce qu'il ne prévoit aucun mécanisme de dessaisissement de l'autorité judiciaire au profit de l'autre partie, ne porte aucune atteinte au droit de recours, en France, des victimes de crimes et délits commis au Maroc, non plus qu'aux exigences de notre droit interne que sont l'indépendance de l'autorité judiciaire ou le secret de l'enquête et de l'instruction. Ne créant pas de mécanisme de dessaisissement, le texte ne porte pas davantage atteinte à nos engagements internationaux, notamment aux règles applicables en matière de compétence quasi-universelle. Enfin, je confirme que le texte s'applique aux binationaux.

J'en viens à la situation en Irak et en Syrie. Pour ce qui concerne l'Irak, j'ai co-présidé, le 2 juin, avec le Premier ministre irakien et avec le représentant des États-Unis, une réunion à laquelle ont participé les représentants de 22 pays, des Nations Unies et de l'Union européenne ; il s'agissait de coordonner la stratégie de lutte contre Daesh. Cette réunion s'inscrivait dans le cadre des rencontres périodiques des membres de la coalition : la Conférence de Paris sur la paix et la sécurité en Irak, en septembre 2014 ; les réunions ministérielles de décembre 2014 à Bruxelles et de janvier 2015, à Londres.

Le 2 juin, tous les membres de la coalition ont en premier lieu réaffirmé leur détermination à arrêter les terroristes de Daesh en orientant la stratégie à cette fin. On a assisté à certains reculs de Daesh, mais aussi à certaines avancées. Comme ils l'avaient fait dès l'origine, tous les participants ont souligné que la lutte contre Daesh est un combat de long terme, qui peut connaître des revers. Pour autant, il est hors de question d'abandonner l'objectif ; il convient de rendre la stratégie la plus efficace possible. En Irak, cela signifie qu'il faut soutenir les forces irakiennes par des frappes aériennes, leur fournir des

équipements et les former, pour permettre au gouvernement de Bagdad de regagner les marges de manœuvre nécessaires à la victoire contre Daesh. Le Premier ministre irakien nous a présenté un plan en cinq points, centré sur la province d'Al Anbar, l'objectif étant de reprendre Ramadi. Ce plan prévoit notamment le rééquipement des forces armées et de la police ainsi que la mobilisation des combattants sunnites locaux sous l'autorité de la chaîne de commandement qui remonte au Premier ministre – ce qui n'était pas toujours le cas jusqu'à présent. La coalition a soutenu ce plan.

Le deuxième objectif de la coalition, peut-être le plus important, est celui qui fonde la position du Gouvernement français. Une stratégie militaire est certes nécessaire, mais elle ne réussira que si elle est soutenue par une stratégie politique. Je l'ai rappelé plusieurs fois devant vous : le Gouvernement irakien doit absolument être inclusif, dans sa pratique quotidienne, dans les décisions qu'il prend et dans les réformes qu'il opère. Une place doit être faite aux sunnites et aux Kurdes comme aux chiites, faute de quoi certaines tribus sunnites, ne se sentant pas représentées au Gouvernement, ne voient pas la nécessité d'aller combattre Daesh, organisation à la fois terroriste et sunnite, au bénéfice d'un gouvernement qui leur apparaît déterminé par les chiites. Nous avons donc réaffirmé les termes du contrat politique qui a conditionné l'engagement de la coalition aux côtés du Gouvernement irakien. Son application demande une série de réformes difficiles à mettre en œuvre car des pressions s'exercent sur le Premier ministre, qui doit faire preuve d'une forte détermination alors que le pays est en guerre contre le terrorisme. Mais ces réformes sont indispensables puisqu'elles sont la seule voie vers la réconciliation nationale, le retour à la stabilité et le redressement durable du pays. Le Premier ministre irakien a pris des engagements fermes en ce sens.

En troisième lieu, la coalition a intégré à sa stratégie un objectif de protection des communautés persécutées et du patrimoine en danger. M. António Guterres, Haut-Commissaire de l'Organisation des Nations Unies pour les réfugiés, et Mme Irina Bokova, directrice générale de l'UNESCO, présents à ma demande, ont expliqué la situation en Irak dans leur domaine de compétence respectif. Avec M. Guterres, la discussion a porté sur la situation des personnes réfugiées et déplacées, en particulier sur la protection des communautés persécutées, et sur les conditions de leur retour. Cela fait suite à la démarche entreprise par la France alors qu'elle présidait la réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies, en mars, dans la perspective d'une réunion internationale, à l'automne, pour définir une charte d'action. Mais des dispositions pratiques ont déjà été prises lors de la réunion de Paris pour rendre possible le retour des réfugiés. Partout où il se trouve, Daesh installe des explosifs ; cela rend extrêmement difficile le retour des personnes déplacées et il faut donc se donner pour premier objectif le déminage. De même, Daesh envoie souvent des camions-suicide au centre des villes pour semer la terreur. Ces camions devront être détruits pour sécuriser la population qui, sinon, ne reviendra pas. Nous avons aussi traité de la protection du patrimoine en danger ; Mme Bokova a exposé la situation et formulé des propositions. La réunion a donc été utile de ce point de vue également.

En Syrie, la situation est plus complexe encore, car il est hors de question de soutenir Bachar al-Assad. Cette impossibilité, je vous l'ai déjà dit, n'est pas seulement un impératif moral : elle s'impose aussi pour de strictes raisons d'efficacité. Je sais que vous avez reçu des habitants d'Alep. Ils ont certainement confirmé devant vous que seul le régime de Bachar al-Assad a la possibilité technique de lancer des barils d'explosifs depuis des hélicoptères. Dans un tel contexte, dire à la population que l'avenir de la Syrie se fera avec lui serait les jeter dans les bras des extrémistes.

La réunion a confirmé la stratégie à suivre, et décidé de l'amplifier. En Syrie aussi, le politique prime le militaire, et l'objectif politique est de parvenir à un gouvernement d'union nationale composé d'éléments du régime – car si on vise son effondrement, on se trouvera dans une situation à l'irakienne –, et d'éléments de l'opposition qu'il faut parvenir à rassembler. Une réunion à cet effet vient d'avoir lieu au Caire ; d'autres sont prévues dans le même esprit. Sur le plan militaire, la mission *Train & Equip* est en cours et des opérations ont lieu au Nord et au Sud du pays. On constate un certain affaiblissement militaire de Bachar al-Assad et, aujourd'hui encore, un coup sérieux a été porté à ses forces au Sud de la Syrie. Tout le problème tient à ce qu'une partie des espaces libérés de l'emprise du régime sont récupérés par Daesh, cependant que certaines autres organisations telles que le Front al-Nosra gagnent aussi du terrain.

L'urgence qu'il y a à trouver une solution politique pousse la France et d'autres pays qui partagent nos analyses à multiplier les contacts – car si nous pouvons lancer des initiatives, nous ne pouvons agir seuls – pour en accélérer la recherche. Nous discutons avec tous nos partenaires, dont la Russie qui, depuis le début du conflit, dit refuser le chaos en Syrie. Nous faisons valoir que le chaos est déjà là et qu'il convient de rechercher, ensemble, les moyens de constituer un gouvernement d'union nationale. Telle est la position française ; je me bornerai à indiquer, sans être plus disert, qu'une série d'initiatives a été prise. Si les événements des derniers jours montrent un affaiblissement assez sensible du régime, on entend dans le même temps les Iraniens proclamer qu'ils seront là jusqu'au dernier homme. De fait, de nombreux Iraniens mènent, directement ou indirectement, des opérations sur le terrain en Syrie.

En conclusion, nous recherchons une solution politique, étant entendu qu'en ce qui nous concerne, il ne peut être question d'accompagner des groupes terroristes. Nous cherchons aussi à accélérer la constitution d'un gouvernement d'union nationale en Syrie, et nous prenons pour cela des contacts avec tous ceux qui peuvent jouer un rôle utile sur les bases dites. Il convient en effet d'éviter le risque grave de partition du pays et la chute de Damas, une éventualité que l'on ne peut ignorer – la ville de Palmyre n'est pas très éloignée. Nous avons aussi des contacts avec la Turquie, car nous devons être attentifs à ce qui se passe au Nord du pays et vérifier si chacun joue le rôle nécessaire. J'observerai pour conclure que ce n'est sans doute pas un hasard absolu si la réunion du 2 juin s'est tenue à Paris.

J'en viens à l'état d'avancement des négociations sur la lutte contre le changement climatique. Depuis le 1^{er} juin se tiennent à Bonn une session du groupe de travail spécial sur la plate-forme de Durban pour une action renforcée – le groupe ADP – et des réunions des organes subsidiaires de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Les 196 parties sont rassemblées pour discuter du texte élaboré à la fin de la conférence de Lima. Le groupe ADP a pour co-présidents un Américain et un Algérien, deux personnalités très compétentes dont l'objectif est de ramasser le texte et de le rendre plus lisible. Chacun comprend que c'est un travail très compliqué. À la séance inaugurale de la session, j'ai demandé à tous les délégués de tenter de se mettre d'accord sur un texte plus concis, traduisant de premiers arbitrages.

Je rappelle que les négociations se déroulent dans le cadre de la convention-cadre des Nations Unies, traité international signé en 1992 par tous les États du groupe ADP ; sur la base de ce traité qu'ont été adoptés certains protocoles, dont le protocole de Kyoto. Cela signifie que, fin novembre, je remettrai le site du Bourget à l'Organisation des Nations Unies : le texte sur lequel nous travaillons n'est pas un document dont la France déciderait seule.

C'est dire que pour aboutir à un accord lors de la COP 21, le texte devra être adopté par toutes les parties, et la difficulté de l'exercice tient à ce qu'il faut rapprocher tous les points de vue.

Hier encore, je me suis entretenu par téléphone avec les deux co-présidents. Ils ont fait le point sur l'état d'avancement des travaux et sur les difficultés qui persistent. Je leur fais confiance, mais le temps dont nous disposons n'est pas infini. La session du groupe ADP finit cette semaine ; une autre se tiendra fin août et une autre encore en octobre. À l'issue de cette troisième réunion, les délégués me remettront le texte d'entrée de la COP 21. Entre-temps, de nombreuses réunions ministérielles, officielles ou informelles, auront eu lieu pour tenter de trancher sur les statuts juridiques, la notion de différenciation, la place respective de l'atténuation et de l'adaptation... Une très importante réunion portant sur le financement du développement est prévue en juillet à Addis-Abeba ; les questions du climat y seront abordées. Et puis, la troisième semaine de septembre, au cours d'une réunion convoquée par Ban Ki-Moon et par le Président Hollande en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies, des chefs d'État et de Gouvernement feront le point sur l'avancement des travaux. Enfin, une réunion du G20 est prévue à Antalya en novembre et une « pré-COP » sera organisée, probablement à Paris. Toutes les décisions prises dans ces multiples enceintes devront converger de manière qu'au moment de l'ouverture de la COP 21, un consensus existe déjà sur plusieurs questions. S'il en est autrement, nous risquons de devoir examiner un texte fleuve où tant de points resteront à trancher que cela suscitera beaucoup de difficultés – c'est ce qui s'est produit à Copenhague.

La question du climat a également été abordée lors de la réunion du G7 qui a eu lieu hier et avant-hier, et le communiqué final montre que des résultats très intéressants ont été atteints. Il est en effet capital que le G7, qui réunit les pays les plus riches, se dise engagé dans la lutte contre le changement climatique et déterminé à pourvoir à une série de financements. Des novations importantes méritent que l'on s'y arrête. Non seulement l'objectif de maintenir au-dessous de 2 degrés la hausse de la température moyenne dans le monde a été réaffirmé mais, pour tenir compte des recommandations du GIEC, un autre objectif est proposé : la réduction de 40 à 70 % par rapport à 2010 des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Que le G7 affiche cet objectif précis est une nouveauté très importante. A également été réaffirmé l'appui aux engagements, pris dans le cadre de l'Accord de Copenhague, de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 dans le cadre de mesures d'atténuation.

À la demande de la France et de l'Allemagne, le G7 s'est aussi fixé pour objectifs d'accroître de près de 400 millions d'ici 2020 le nombre de personnes vivant dans les pays en développement les plus vulnérables qui ont accès à une couverture d'assurance ou de réassurance contre les risques liés aux changements climatiques, et de soutenir la mise au point de systèmes d'alerte précoce des catastrophes naturelles pour les habitants de ces pays.

Enfin, l'Union Africaine et le G7 sont convenus que l'électrification de l'Afrique et l'accélération de l'accès aux énergies renouvelables sur le continent africain feraient l'objet d'un plan d'action. Il sera présenté à la conférence ministérielle sur le financement de la lutte contre le changement climatique, à Lima, en octobre, lors de l'assemblée annuelle du Fonds monétaire international – FMI – et de la Banque mondiale. Que l'Union africaine et le G7 en aient décidé ensemble est une très bonne chose.

Rien de tout cela n'a été facile car si la France et l'Allemagne sont très allantes et si le Président Obama a pris des engagements, les choses sont beaucoup plus compliquées avec d'autres pays. Plusieurs États ont déjà publié leur contribution nationale à la réduction

des émissions de gaz à effet de serre ; selon les derniers comptages, ces contributions concernent quelque 40 % des émissions considérées. Certaines parties telles l'Union européenne ou le Mexique ont pris des engagements ambitieux. Les États-Unis et la Russie ont rendu leur copie mais d'autres pays ne l'ont pas encore fait et nous attendons avec un intérêt particulier la contribution de la Chine, dont l'engagement est déterminant pour les résultats souhaités.

Des réunions ont aussi eu lieu à Paris avec des entreprises et diverses institutions. Vous savez sans doute que le fonds souverain norvégien, fort de près de 1 000 milliards de dollars, a décidé de se désengager des entreprises minières ou des groupes d'énergie pour lesquels le charbon représente plus de 30 % de l'activité ou du chiffre d'affaires. On sent une prise de conscience de la nécessité absolue de lutter contre le dérèglement climatique et en faveur d'une économie décarbonée. Toutes les mesures envisagées doivent converger, à Lima lors de l'assemblée annuelle du FMI et la Banque mondiale, puis à la COP 21, à Paris. En conclusion, un travail gigantesque demeure à accomplir, avec des difficultés que personne ne méconnaît ; les co-présidents du groupe ADP sont conscients qu'une accélération est nécessaire, mais il n'est pas facile de parvenir à un texte lisible et ramassé ; la réunion du G7 a été positive, et une série de réunions est prévue ; le Président de la République et le Gouvernement sont très fortement mobilisés.

M. Jean-Pierre Dufau. Au lendemain des élections qui se sont déroulées en Turquie, le président Erdogan n'a pas obtenu la majorité absolue qui lui aurait permis de faire basculer le pays vers un régime présidentiel comme il l'avait programmé, et le parti kurde obtient plus de 10 % des sièges au Parlement. Ces résultats laissent-ils entrevoir une politique intérieure plus mesurée ? Quelles répercussions peuvent-ils avoir sur les relations de la Turquie avec la coalition engagée dans la lutte contre Daesh ?

M. François Rochebloine. Évoquant la situation en Syrie et en Irak, vous avez indiqué, sans plus de précisions, une série d'initiatives. Je ne doute pas que, de réunion en réunion, la France fait tout ce qu'elle peut, mais la situation reste inchangée. Combien de gens sont morts depuis un an parce que chrétiens ? Au mieux, ils doivent fuir leur terre natale car Daesh les dépouille. Alors qu'un nouveau génocide est en cours, n'est-il pas temps de lancer une offensive terrestre, comme notre collègue Frédéric Lefebvre l'a proposé ? Faut-il attendre que les chrétiens d'Orient aient été rayés du monde des vivants ?

Je pense, comme Jean-Pierre Dufau, que la perte de majorité parlementaire par le président Erdogan pourrait modifier certains aspects de la politique turque.

Enfin, à l'initiative de la présidente de notre commission, notre Assemblée a adopté il y a quelques mois une proposition de résolution visant à reconnaître l'État de Palestine. Le Vatican va dans le même sens. Après l'Assemblée nationale et comme le pape François, le Gouvernement français reconnaîtra-t-il la Palestine ?

M. Michel Destot. Après les erreurs commises à Copenhague, la préparation de la COP21 marque un énorme progrès car les ONG, les collectivités territoriales et les entreprises sont associées à son élaboration. De fait, rien n'aboutira si la mobilisation n'est pas totale ; où en est-on ? Pour régler le problème de la dette grecque, on sait les efforts engagés par la France pour rapprocher les parties ; quel est votre pronostic ? Enfin, en quel sens devraient se conclure les négociations relatives au programme nucléaire iranien, dont l'échéance est fixée à fin juin ?

M. Axel Poniowski. Je sais la situation en Syrie horriblement compliquée depuis l'origine, mais je n'approuve pas la stratégie que vous menez : on est en train de livrer le pays à Daesh. Je partage en revanche votre point de vue sur l'Irak. Mais, l'armée irakienne étant en dessous de tout, pourquoi les frappes aériennes de la coalition sont-elles aussi timorées et peu nombreuses ? Certes, on ne gagne pas une guerre par des bombardements aériens seulement, mais pourquoi en rester à une douzaine de frappes par jour ?

Vous voulez soumettre au Conseil de sécurité de l'ONU un projet de résolution visant à la reconnaissance d'un État palestinien. Vous y travaillez, et l'on comprend que vous vous attachez à régler la question des frontières et des capitales des deux États ; mais qu'en est-il des réfugiés ? Dire, comme vous l'avez fait il y a peu, qu'il faudra trouver un mécanisme d'indemnisation des réfugiés signifie en creux qu'il n'y aura pas de retour – or les réfugiés des camps du Liban et de Jordanie n'envisagent pas les choses de cette manière. Surtout, j'ai été de ceux qui ont voté la proposition de résolution invitant la France à reconnaître l'État de Palestine. C'est qu'à l'époque, un gouvernement associant le Fatah et le Hamas était sur le point de se former. Malheureusement, l'accord politique entre les deux formations ne s'est pas fait, et je n'imagine pas que la France puisse soumettre au Conseil de sécurité un projet de résolution relatif à la reconnaissance de l'État de Palestine sans qu'un accord effectif de gouvernement ait été conclu entre les deux parties palestiniennes.

M. Michel Vauzelle. Après l'émotion qu'a suscitée l'arrivée massive de migrants en Sicile, quelle suite sera donnée au Conseil européen, quelque peu décevant au regard de notre éthique, pour témoigner d'une solidarité effective à l'Italie et à nos amis méditerranéens ? Quelle sera d'autre part la position française lors du deuxième sommet Union européenne - Communauté des États latino-américains et des Caraïbes (CELAC) qui se tient les 10 et 11 juin à Bruxelles ?

M. Pierre Lellouche. Je rends hommage à la sagesse du Gouvernement, qui a bien voulu retirer de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale un texte qui posait problème, non seulement au député de l'opposition que je suis mais à beaucoup d'entre nous. Avoir signé l'accord entre la France et les États-Unis sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France, non couvertes par des programmes français c'est avoir commis une double faute. Comme je l'ai écrit à chacun de mes collègues commissaires et à vous-même, monsieur le ministre, n'est pas en cause le principe de l'indemnisation des victimes de nationalités américaines ou de leurs ayants droits, mais la méthode choisie. Il était très facile d'étendre à ces personnes le bénéfice du décret du 13 juillet 2000 et de leur faire savoir qu'elles pouvaient présenter leur demande d'indemnisation aux postes diplomatiques français aux États-Unis. Vous avez choisi une négociation d'État à État, et j'ai plusieurs reproches à vous faire à ce sujet.

D'abord, vous avez retenu des termes profondément choquants. C'est une insulte à la mémoire de tous ceux qui se sont battus de donner la dénomination de « gouvernement français » à un gouvernement de criminels, collaborateurs des Allemands. Pour nous, cette terminologie est inacceptable – même si les États-Unis, à l'époque, reconnaissaient le « gouvernement de Vichy » – et je ne m'explique pas que le ministre ou les services juridiques du Quai d'Orsay aient laissé passer cela.

Ensuite, par cet accord, nous donnons l'impression de céder à un *imperium* juridique américain de plus en plus visible, celui que l'on voit à l'œuvre dans les amendes infligées à BNP-Paribas, l'arrestation de cadres de grandes entreprises étrangères sur lesquelles on met ensuite main basse ou les derniers soubresauts à la FIFA. La loi américaine

s'applique de plus en plus dans la vie des entreprises, voire des États, et nous semblons nous soumettre à l'avance, en échange d'une « paix juridique durable ». Vous dites que nous avons toutes les garanties pour que cette paix soit absolue ; pour avoir vérifié auprès de confrères avocats américains, je suis moins tranquille que vous à ce sujet.

Enfin, il est profondément choquant que cet accord soit le parallèle de celui que l'Allemagne, puissance coupable et vaincue, a signé avec les États-Unis à propos des travailleurs forcés. Je suis certain que beaucoup de mes collègues, de toutes tendances politiques, ont, comme moi, du mal à accepter que la France soit mise sur le même plan que l'Allemagne pour payer cette indemnisation. La République française consent à indemniser ces victimes, mais elle n'en a pas l'obligation juridique car elle n'a pas été coupable des crimes commis à leur encontre. L'application de l'article 79 de la convention de Vienne sur le droit des traités permettra de corriger l'erreur de formulation ; nous examinerons avec soin les instruments avant de nous prononcer. Restera le très gênant parallélisme entre cet accord et l'accord germano-américain. Mais il faut en effet trouver une solution, sinon pour aider la SNCF du moins pour rendre justice aux victimes et à leurs ayants droits.

Dans un autre domaine, il est de l'intérêt de notre pays de signer le protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Maroc, mais le texte n'est pas parfait sur le plan juridique et je crains qu'il ne soit fusillé par la Cour européenne des droits de l'homme dès qu'elle en sera saisie.

En Syrie et en Irak, gérer le processus de l'extérieur est d'une difficulté extrême. Votre suivisme d'une Amérique qui n'a aucune stratégie dans la région me paraît de plus en plus patent, et cela a des conséquences négatives tant sur les résultats que sur le poids de la France dans cette entreprise. J'exprime donc les mêmes réserves qu'Axel Poniatowski sur votre politique, ou plutôt votre absence de politique en Syrie, et sur ce qui se passe en Irak. Celui qui pense convaincre les autorités irakiennes de former un gouvernement inclusif peut toujours rêver. Quant aux bombardements aériens, je ne vois pas à quoi ils servent et je ne sais pourquoi nous y participons ; vous devrez, un jour, l'expliquer aux Français.

J'étais avec M. Sarkozy en Israël hier (*Mouvements divers*). Vous entendez déposer, au nom de la France, un projet de résolution sur la Palestine devant le Conseil de sécurité des Nations Unies ; cette intention nous laisse très dubitatifs, sinon très hostiles. On n'imposera pas la paix de l'extérieur, avec des dates butoirs. Avec un procédé de cette sorte, comme avec le boycott qui est en train d'être organisé contre Israël, on parviendra à l'inverse de ce que l'on souhaite, l'encouragement à négocier.

M. Benoît Hamon. On sait que la tentative d'interpellation d'Abdellatif Hammouchi, directeur général de la surveillance du territoire marocaine, a provoqué une crise diplomatique entre le Maroc et la France, dont nous essayons de sortir depuis de longs mois. C'est ce qui explique la signature du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Maroc. Ce texte suscite l'inquiétude d'organisations dont je me fais le relais afin que vous puissiez nous éclairer, monsieur le ministre. La première porte sur le fait que le juge devra en priorité décider s'il clôt ou s'il renvoie le dossier, ce qui laisse entrevoir la volonté, par cet accord, de ne pas mettre en œuvre des procédures qui pourraient être légitimes et ainsi de continuer à retreindre la portée de la compétence universelle qui a déjà été largement réduite par la loi de 2010... (*Mouvements divers*) Puis-je finir ?

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Bien sûr, vous avez la parole. Il se trouve seulement que plusieurs d'entre nous sont choqués que M. Pierre Lellouche, après s'être exprimé si longuement, quitte la salle de la commission sans attendre la réponse du ministre. Poursuivez, je vous en prie.

M. Benoît Hamon. J'en termine donc en constatant que ce protocole crée un précédent. Ne risquons-nous pas de devoir par la suite en signer d'autres, de même nature, avec des pays voisins du Maroc qui pourraient vouloir établir les mêmes conditions d'entraide judiciaire avec la France ?

Mme la présidente Élisabeth Guigou. J'indique aux commissaires que nous examinerons le protocole additionnel en détail le 16 juin.

M. Thierry Mariani. Au Kirghizistan, où j'étais cette semaine, la représentation diplomatique française a le format d'un « poste de présence diplomatique à format très allégé ». Ce n'est pas sans poser de sérieux problèmes. Or, on m'a fait savoir que de vingt-six, le nombre de postes diplomatiques de ce type va passer à quarante, ce qui représente un quart de notre réseau diplomatique ; pourtant, j'ai le sentiment que le dispositif n'est pas au point. Ne pensez-vous pas, madame la présidente, que notre commission devrait se pencher sur la future organisation de nos représentations à l'étranger ? D'autre part, quand, monsieur le ministre, les parlementaires auront-ils accès aux dépêches ?

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Nous aurons l'occasion d'évoquer l'évolution de nos postes diplomatiques lors de l'examen des avis budgétaires.

M. Pierre-Yves Le Borgn'. Député de la 7^e circonscription des Français établis hors de France, je souhaite appeler votre attention, monsieur le ministre, sur la situation extrêmement préoccupante de la Macédoine. Outre que des incidents graves ont eu lieu à la frontière avec le Kosovo, le régime glisse progressivement vers tout autre chose que la démocratie. On sait quelle poudrière sont les Balkans. Quelles ont été les initiatives prises par la diplomatie française en Macédoine au cours des dernières semaines ?

Mme Valérie Fourneyron. En Ukraine, on semble très loin de la désescalade souhaitée dans les accords de Minsk. Je ne sais par ailleurs si la liste des personnalités européennes interdites d'entrée en Russie a été notifiée officiellement aux gouvernements des pays concernés mais j'aimerais savoir si la question a été abordée lors du G7. Il apparaît aussi que le piratage de TV5 Monde serait le fait d'un groupe russe ; pouvez-vous nous en dire davantage ? Je m'associe aux questions qui vous ont été posées sur l'évolution politique possible de la Turquie. Enfin, on comprend que la lutte contre Daesh sera longue, mais quel est le processus de suivi des multiples réunions qui lui sont consacrées ?

M. le ministre. Je remercie ceux des orateurs qui, ayant posé des questions, ont la courtoisie d'être présents pour écouter les réponses.

En Turquie, l'AKP, parti de M. Erdogan, avec 40,6 % des voix, n'a certes plus la majorité absolue qu'il détenait depuis 2002, mais ce score n'est pas négligeable. Le parti kurde HDP a obtenu 13 % des voix, la droite nationaliste 16,5 % et le CHP, parti de la gauche kémaliste, qui reste le premier parti d'opposition, 25 %. Les conséquences de ce scrutin sont celles qu'a dites M. Dufau : le président ne pourra procéder aux changements qu'il voulait. Mon homologue turc m'a indiqué hier que la réflexion se poursuit sur les choix possibles : une alliance de l'AKP et des nationalistes – qui aurait des incidences en Syrie, avec l'Union

européenne et dans les relations avec Chypre – une gestion minoritaire, d'autres perspectives encore, dont une dissolution. On ne sait encore quelle décision prendra M. Erdogan mais on a noté le ton conciliant de son communiqué, dans lequel il appelle tous les partis à la responsabilité et à la stabilité. Les spécialistes analysent la forte progression du parti kurde comme le résultat d'une campagne bien menée par un leader qui a de la force et du fait que des électeurs ont trouvé par ce vote le moyen de manifester leur opposition à l'AKP. Le taux, considérable, de participation aux élections a été de 86 %. Nous restons en contact avec nos collègues turcs.

J'ai entendu, au sujet de la lutte contre Daesh, les affirmations impérieuses de quelqu'un qui vient de nous quitter et selon lequel nous serions à la remorque des États-Unis. Je ne l'avais pas remarqué, non plus que les Américains, l'opinion publique et les spécialistes. Voilà qui me fait irrésistiblement penser à la phrase de Georges Clemenceau : « Il sait tout, mais rien d'autre ». (*Rires*) Si les frappes ne sont pas plus fortes, c'est que Daesh mêle la population à ses troupes, et que la coalition veut éviter les pertes civiles. La situation est donc difficile. Il reste à savoir comment Daesh peut continuer d'écouler son pétrole et ainsi de se financer. Un effort est manifestement nécessaire pour attaquer Daesh au portefeuille. Les questions stratégiques ont été abordées avec les militaires présents à la réunion de la coalition.

La France, monsieur Rochebloine, ne participera pas à une intervention terrestre, car nous tirons les enseignements des événements dont nous avons été témoins depuis une quinzaine d'années : on ne peut gagner une guerre par des frappes aériennes seules et il faut aussi des troupes terrestres, mais des puissances étrangères qui viennent en appui au sol, très vite ne sont plus considérées que comme des puissances étrangères, et ne peuvent remplir l'objectif de leur intervention.

Je partage votre opinion, monsieur Destot : l'implication des ONG, des entreprises et des collectivités locales dans la préparation de la COP 21 est très importante, et elle est réelle. Une réunion importante aura lieu à Lyon, une autre avant la fin de l'année en France, d'autres encore sur les différents continents ; Ban Ki-Moon a confié à Michael Bloomberg, ancien maire de New York, une mission de coordination. Des décisions spectaculaires ont déjà été prises. Ainsi, l'État de Californie, 8^{ème} puissance économique mondiale, a fait connaître son engagement. La maire de Paris a réuni ses collègues de l'Union européenne. Pour la première fois, outre les nations, de nombreuses collectivités, entreprises et secteurs économiques disent leur implication dans la lutte contre le dérèglement climatique. Le fait que des institutions financières intègrent le risque climatique dans le fonctionnement de l'économie est un autre changement considérable. Aussi la COP 21 ne permettra pas de tout résoudre, mais ce peut être un point de bascule.

Une série de contacts ont lieu à propos de la Grèce. La solution est difficile à trouver car elle suppose l'accord du FMI, de l'Union européenne et des Grecs, dont le Premier ministre est dans une situation intérieure compliquée. La France participe à la recherche d'une solution.

Je vous parlerai plus longuement, à une autre occasion, de la négociation complexe en cours avec l'Iran, dans laquelle nous sommes très présents. Aussi, en entendant un ancien haut responsable français faire – depuis l'étranger, rompant ainsi la tradition – le reproche au Gouvernement que la France était absente de la discussion avec l'Iran, je me suis interrogé un court instant – est-il victime d'un manque d'informations, d'un défaut d'objectivité, ou des deux ? – avant que me reviennent en mémoire les mots de Marcel Proust évoquant « le snobisme des idées mineures »... (*Rires*)

À propos de la Palestine et d'Israël, si le représentant de l'UMP avait eu la possibilité de rester, je lui aurais dit que si l'on veut véritablement mettre en œuvre la solution des deux États, il faut commencer par dire que la colonisation est inacceptable et non se taire parce que cela ne plaît pas au public que l'on a en face de soi. Israël et la Palestine doivent discuter ; ils doivent donc y être incités par des mesures de confiance, ce que n'est pas l'extension de la colonisation. Je me rendrai en Israël, à Ramallah, en Egypte et en Jordanie pour en discuter. Outre qu'il faut des mesures de confiance pour entrer dans la négociation, l'Histoire nous enseigne depuis quarante ans que quand les négociations ont lieu, elles n'aboutissent jamais. Il faut donc changer de méthode. La France, qui est l'amie des Palestiniens et d'Israël, souhaite voir respectés les droits des Palestiniens, et considère que sans justice il n'est pas de paix possible. Ceux qui, parmi vous, sont allés récemment à Gaza l'auront constaté : les destructions ont été telles que l'on ne voit même plus la trace des routes. Il faut donc des mesures de confiance amenant à la reprise des négociations, mais il faut aussi un accompagnement international de la négociation par les membres permanents du Conseil de sécurité, l'Union européenne et les pays arabes, pour pousser les parties à faire les pas décisifs permettant qu'enfin la paix puisse avoir lieu. Telle est la proposition de la France.

Présenter un projet de résolution à ce sujet devant le Conseil de sécurité des Nations Unies n'a de sens que s'il est accepté ; rien ne sert de s'exposer au veto de l'un des membres du Conseil dont les déclarations varient. La France avait fait un important travail à ce sujet avant Noël, qui n'a pu aboutir en raison des élections israéliennes. Certains nous disent que cela ne se peut maintenant non plus en raison de la négociation en cours sur le programme nucléaire iranien. Mais alors, quand ? Ma hantise est de me réveiller un matin pour apprendre que les échanges de roquettes ont recommencé à Gaza. On ne peut se contenter de regarder ; il faut agir, avec les parties bien sûr. J'ai reçu la visite – c'est probablement ce qu'il faut entendre par « être à la traîne des Américains » – d'une délégation composée de Palestiniens, de Marocains, de Jordaniens et d'Égyptiens, venus me dire qu'ils avaient confiance en la France et qu'ils lui demandent d'agir. J'irai dans quelques jours parler aux Israéliens, comme il est normal, pour tenter, entre amis, de trouver une solution. Voilà ce qu'essaye de faire la France. Peut-être les résultats ne seront-ils pas positifs, mais il est rare que l'on fasse avancer les choses en se contentant de pérorer. Je vous renvoie au *Marchand de Venise* : « S'il était aussi facile de faire que de dire ce qu'il faut faire, les églises seraient des cathédrales et les mesures des palais ». (*Sourires*)

Monsieur Vauzelle, le président de la République participera au sommet de Bruxelles qui traitera des relations entre l'Union européenne et les pays de la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes, des progrès à accomplir dans la perspective de la COP21 et de projets d'accords commerciaux.

Au sujet de l'accord entre la France et les États-Unis dont il a été question, je ne répondrai pas à quelqu'un qui n'a pas eu le temps de rester, sinon pour dire que ce texte n'est pas une duplication de l'accord signé entre l'Allemagne et les États-Unis, et que la comparaison, infondée, n'a pas lieu d'être.

Nous avons veillé, monsieur Hamon, à ce que le protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Maroc ne porte pas atteinte aux principes de territorialité et de compétence universelle. Pour l'instant, vous êtes saisis de ce seul texte ; je ne maîtrise pas l'avenir.

Nous pouvons, monsieur Mariani, discuter des postes diplomatiques au format allégé, mais vous connaissez la contrainte budgétaire. À partir de fin juin, les correspondances

diplomatiques seront communiquées aux parlementaires des Français établis hors de France ; le mécanisme sera étendu à tous les parlementaires une fois établi qu'il est satisfaisant.

J'ai reçu hier mon collègue du Kosovo. Il lie au banditisme les incidents dont vous avez fait état, monsieur Le Borgn'. Sans nous ingérer dans les affaires intérieures de la Macédoine, où la situation est effectivement très mauvaise, nous avons fait savoir notre préoccupation.

Je ne suis pas en mesure de vous dire, madame Fourneyron, si les nouvelles informations relatives au piratage de TV5 Monde sont fondées. La situation en Ukraine a été évoquée au cours de la réunion du G7. L'élément déterminant est le respect de l'accord de Minsk II. Si l'accord est respecté, les sanctions à l'encontre de la Russie seront levées le moment venu, la date butoir étant fixée à décembre ; s'il ne l'est pas, les sanctions seront renouvelées fin juin. Une réunion dans le format « Normandie » est prévue à ce sujet dans les jours qui viennent, au niveau des directeurs et, le cas échéant, des ministres.

La liste des personnes interdites d'entrée sur le territoire russe a été établie dans un semblant de parallélisme des formes, la différence étant que l'Union européenne a fondé juridiquement les sanctions décidées – au regard de l'annexion de la Crimée –, qu'elle les a publiées et qu'elles sont susceptibles de recours ; ce n'est évidemment pas le cas pour les personnalités visées par la Russie. L'interdiction d'entrée en Russie qui vise M. Bruno Le Roux est une mesure de rétorsion à la sanction qui frappe un membre de la Douma d'État.

La question des migrants sera à l'ordre du jour du Conseil européen des 25 et 26 juin, monsieur Vauzelle. Des mesures simultanées sont prises, d'abord pour améliorer la surveillance maritime et sauver tous ceux que l'on peut sauver. D'autre part, une activité diplomatique intense a lieu en Libye, où la constitution d'un gouvernement d'union nationale est également nécessaire, car si l'on ne parvient pas à rétablir un certain ordre dans ce pays, les départs massifs de migrants se poursuivront, avec leur cortège de drames. Une démarche engagée par l'Union européenne auprès des Nations Unies pour définir la teneur d'une résolution qui autoriserait l'arraisonnement ou la destruction des bateaux utilisés par les trafiquants d'êtres humains n'a pas abouti à ce jour, le gouvernement libyen et certains membres du Conseil de sécurité s'y opposant. Enfin, il faut distinguer les migrants qui peuvent bénéficier du droit d'asile des migrants économiques, et c'est pourquoi le Gouvernement français a refusé la notion de quotas. Autant le quota est insuffisant quand on parle d'asile puisque l'asile est un droit, autant il est excessif pour les migrants économiques ; si jamais personne n'est ramené dans son pays d'origine, on se trouve dans une grande difficulté.

En résumé, une très grande vigilance s'impose à propos de la Syrie, où il faut tout faire pour accélérer la transition politique.

Toutes les forces diplomatiques sont déployées pour faire progresser la préparation, compliquée, de la COP 21.

Dans le conflit israélo-palestinien, la France a le rôle historique de proposer des solutions, évidemment pas à l'insu de telle ou telle partie. Face à un drame qui peut à chaque instant conduire à un embrasement, on ne peut rester sans rien faire. Le pire serait que le mouvement terroriste Daesh réussisse, par une escroquerie intellectuelle supplémentaire, à se faire le héraut de la cause palestinienne. Il faut éviter cela. Or, il n'est pas de solution possible assurant la sécurité d'Israël si la question palestinienne n'est pas résolue, et il n'y a pas de

solution à la question palestinienne si justice n'est pas rendue aux Palestiniens. Je suis absolument favorable à la négociation et j'irai discuter avec les autorités locales pour essayer d'avancer en ce sens, mais la négociation est faite pour aboutir à une conclusion, non pour empêcher d'aboutir à une conclusion. La tâche est très difficile mais il revient à la diplomatie française d'avancer sur ces fronts multiples – car c'est la France qu'à chaque fois on sollicite.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Monsieur le ministre, je vous remercie. Nous vous entendrons avec beaucoup d'intérêt au retour de votre voyage en Egypte, dans les territoires palestiniens et en Israël.

La séance est levée à dix-neuf heures trente-cinq.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 9 juin 2015 à 18 heures

Présents. - M. Kader Arif, M. François Asensi, M. Christian Bataille, M. Jean-Luc Bleunven, M. Gwenegan Bui, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, Mme Valérie Fourneyron, Mme Élisabeth Guigou, M. Benoît Hamon, M. Armand Jung, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Pierre Lellouche, M. Bernard Lesterlin, M. François Loncle, M. Thierry Mariani, M. Jean-René Marsac, M. Alain Marsaud, M. Axel Poniatowski, M. François Rochebloine, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Philippe Baumel, M. Gérard Charasse, M. Jean-Louis Destans, M. Jean Glavany, M. Jean-Claude Guibal, M. Lionnel Luca, M. Patrice Martin-Lalande, M. Didier Quentin, M. Jean-Luc Reitzer, Mme Marie-Line Reynaud, Mme Odile Saugues

Assistait également à la réunion. - M. Yves Foulon