



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

Procès-verbal de la réunion du 3 avril 2019

Ordre du jour :

1. Prolongation de la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia)
2. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 11 mars 2019 (PV AEECA 14 et PV AEECA 15/ J 12)
3. A 9.00 heures:
 - 7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 et modifiant :
 - 1° le Code de la sécurité sociale ;
 - 2° le Code du travail ;
 - 3° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)
 - 4° la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ;
 - 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
 - 6° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - 7° la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ;
 - 8° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - 9° la loi modifiée du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 ;
 - 10° la loi modifiée du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 ;
 - 11° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes- Rapporteur : Monsieur André Bauler
Présentation et analyse de la partie concernant le Ministère des Affaires étrangères et européennes (volets Affaires étrangères et européennes, Immigration, Coopération et Action humanitaire)
 - 7451 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 - 2022
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
Présentation et analyse de la partie concernant le Ministère des Affaires étrangères et européennes (volets Affaires étrangères et européennes, Immigration, Coopération et Action humanitaire)
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Carlo Back, remplaçant de Madame Stéphanie Empain, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Mars Di Bartolomeo, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Aly Kaes, remplaçant de Monsieur Marc Spautz, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Olivier Baldauff, M. Christian Steinbach, Ministère des Affaires étrangères et européennes (pour le point 1 de l'ordre du jour)

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire

M. Manuel Tonnar, Directeur de la Coopération et de l'Action humanitaire

M. Jean-Marc Lentz, Direction de la Coopération et de l'Action humanitaire

Mme Michèle Eisenbarth, Directrice des Finances et des Ressources humaines

Mme Esther Mertes, Directrice adjointe des Finances et des Ressources humaines

Mme Manon Unsen, Direction de l'Immigration

Mme Rita Brors, M. Daniel Schneider, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Tess Burton, Mme Stéphanie Empain, M. Laurent Mosar, Mme Viviane Reding, M. Marc Spautz, M. David Wagner

M. Georges Bach, Mme Mady Delvaux-Stehres, M. Frank Engel, M. Charles Goerens, M. Christophe Hansen, Mme Tilly Metz, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. Prolongation de la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia)

Le gouvernement souhaite prolonger et renforcer la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia). Le Grand-Duché a participé à cette mission depuis son instauration le 1^{er} octobre 2008. Entre 2008 et 2014, deux agents de la Police grand-ducale étaient détachés en permanence à cette mission, dont un à Gori et l'autre à Tbilissi. En 2014, la participation luxembourgeoise a été réduite à un agent. Entre 2016 et 2018, aucun agent luxembourgeois n'était déployé en Géorgie, dû à l'augmentation du nombre d'agents de la Police grand-ducale déployés au sein d'autres missions civiles menées par l'Union européenne. Depuis août 2018, le Luxembourg a pu à nouveau participer à la mission avec l'envoi d'un agent à Gori. L'agent déployé a posé sa candidature pour la prolongation de sa mission jusqu'en août 2020.

Il est envisagé de déployer un deuxième agent de la Police grand-ducale. Le Service d'Action extérieure de l'Union européenne prendra la décision sur le

profil des candidats et le lieu de déploiement.

Le but de la mission est de contribuer à la stabilisation et la normalisation de la situation en Géorgie, ainsi que d'instaurer un climat de confiance pour contribuer à apaiser les tensions. Les récentes élections présidentielles en Géorgie se sont déroulées dans une atmosphère tranquille, de sorte que niveau de tensions est relativement bas. Le mandat de la mission est non exécutif, c'est-à-dire elle ne dispose pas du droit d'imposer la force, et le personnel n'est pas armé. La mission civile de l'Union européenne est la seule présente en Géorgie.

Actuellement, il n'y a aucune relation diplomatique entre la Géorgie et la Russie, mais des envoyés spéciaux se rencontrent plusieurs fois par an à Prague (République tchèque). La Russie a déployé environ 7.000 militaires sur 38 sites en Abkhazie et Ossétie du Sud. Des échanges économiques commerciaux ont lieu entre la Russie et la Géorgie. 1,5 millions de touristes russes se rendent par an en Géorgie sans avoir besoin d'un visa. Les Géorgiens se rendant en Russie doivent, par contre, présenter un visa. Des entreprises russes investissent en Géorgie.

Lors de sa visite en Géorgie fin mars 2019, le Ministre des Affaires étrangères luxembourgeois a rencontré, entre autres, le chef de mission sur place qui lui a assuré que la participation des agents luxembourgeois est très appréciée. Le Luxembourg s'engagera en Géorgie jusqu'à la fin de la mission. L'ambassadeur luxembourgeois auprès du COPS à Bruxelles est régulièrement informé sur la situation.

Débat

Il ressort de la discussion que le conflit entre la Russie et la Géorgie a ses origines dans la période post-soviétique. En 2008, les territoires de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud se sont séparés de la Géorgie. Cette séparation n'a été reconnu que par la Russie.

M. Angel rend attentif au fait que la formule de prolonger la participation « jusqu'à échéance de la mission » (article 1^{er} de l'avant-projet du règlement grand-ducal) est souvent critiqué par le Conseil d'Etat qui préfère la définition d'une date précise. Il s'avère que la fin de la mission a été fixée au 14 décembre 2020.

L'objectif concret de la mission est de surveiller la situation ayant trait au respect intégral du protocole d'accord en six points conclu entre la Géorgie et la Russie, prévoyant entre autres la réduction du nombre de camps militaires russes sur le territoire de la Géorgie pour restituer la situation d'avant 2008. La mission a aussi instauré une « hotline » permettant un contact direct entre la Géorgie et la Russie dans le cas d'un incident.

L'agent luxembourgeois sur place rédige un rapport circonstancié tous les trois mois.

Après discussion, la commission rend un avis positif à la prolongation de la mission EUMM Georgia.

2. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 11 mars 2019 (PV AEECA 14 et PV AEECA 15/ J 12)

Les projets de procès-verbaux sont adoptés.

3. 7450 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 et modifiant :**
1° le Code de la sécurité sociale ;
2° le Code du travail ;
3° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)
4° la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ;
5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
6° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
7° la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ;
8° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
9° la loi modifiée du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 ;
10° la loi modifiée du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 ;
11° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

- 7451 **Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 – 2022**

Coopération au développement et Action humanitaire

Le montant global de l'aide publique au développement (APD) pour l'année 2019 se chiffre à 420 millions d'euros (+ 3% par rapport à 2018), ce qui revient plus ou moins à 1% du revenu national brut (RNB), objectif poursuivi par le gouvernement depuis de longues années. 82% de l'APD (soit 346 millions d'euros) sont gérés par la Direction de la Coopération au développement et de l'Aide humanitaire, 10% par le Ministère des Finances (43 millions d'euros) et 5% reviennent à l'Union européenne en tant que contributions directes. La hausse de 3% par rapport à 2018 se chiffre à 20 millions d'euros. 70% de l'APD sont destinés à l'aide bilatérale (projets dans les pays partenaires) et 30% à l'aide multilatérale (agences de développement).

Le plus important bénéficiaire du Fonds de la coopération au développement est l'agence LuxDevelopment (44%) dont la dotation est augmentée de 3% par rapport à 2018. Les ONG sont soutenues à hauteur de 64,71 millions d'euros (16% de l'APD), ce qui est un accroissement de 3,4% par rapport à 2018. 12% de l'APD sont consacrés à l'aide humanitaire.

La gestion des ambassades dans les pays partenaires (Burkina Faso, Cabo Verde, Mali, Niger, Sénégal, Laos et Kosovo) revient à la Direction de la Coopération au développement et de l'Action humanitaire. A partir de 2020, les crédits liés au fonctionnement de ces ambassades seront intégrés dans la section des missions diplomatiques. Les frais du personnel pour les 13 agents détachés augmentent de 20%. Ceci est dû à la réinstallation de la

prime de poste pour les agents détachés au Burkina Faso, au Mali et au Niger, d'une part, et à un renforcement du personnel, de l'autre. Les frais de fonctionnement augmentent de 18%, soit 93.000 euros, dû en premier lieu au renforcement des frais de sécurité des ambassades et des télécommunications. Un accent particulier est mis à la formation des agents des ambassades.

Le congé de la coopération au développement et le congé spécial des volontaires des services de secours pour actions humanitaires se chiffrent à 90.000 euros pour 2019 (85.000 euros en 2018). 2,6 millions d'euros sont prévus pour la participation aux frais des ONG pour la réalisation d'actions de sensibilisation de l'opinion publique luxembourgeoise, ce qui représente une augmentation de 4,63% par rapport à 2018. La participation aux frais du Cercle de coopération des ONG de développement est inchangée (360.000 euros). 85% des frais de fonctionnement du Cercle sont ainsi couverts.

Les programmes d'assistance économique et technique et les actions humanitaires de l'Union européenne se chiffrent à 13,5 millions d'euros (+4,96% par rapport à 2018).

Les programmes thématiques des institutions internationales sont soutenus à hauteur de 20,7 millions d'euros (+8,95%). Sont visés par cet article 14 agences multilatérales (Banque mondiale, Organisation mondiale de la Santé, Unicef, PNUD, Fonds d'équipement des Nations unies, Fonds des Nations unies pour la population, OECD, Fonds international de développement agricole, FIDA, Unesco, Agence internationale de l'énergie atomique, Alliance du vaccin, ONU-SIDA). Les contributions volontaires (non-liées) aux budgets d'institutions internationales se chiffrent à 28,3 millions d'euros (+8,89%)¹. Les contributions obligatoires aux budgets d'institutions internationales autres que l'UE restent inchangées et se chiffrent à 500.000 euros.

47 millions d'euros sont prévus pour les subsides au titre de l'action humanitaire (+5,62%).

L'alimentation du Fonds de la coopération au développement se chiffre à 225,67 millions d'euros (+3,81%). L'agence LuxDevelopment est soutenue par le montant de 100 millions d'euros. L'aide bilatérale directe (hors des activités de LuxDevelopment) se chiffre à 30 millions d'euros, l'aide bilatérale par le biais d'agences à 30,5 millions d'euros. Par le biais du Fonds, 50 millions d'euros sont versés aux ONG. Les frais de personnel pour les agents de coopération couverts par le Fonds se chiffrent à 3,6 millions d'euros.

660.000 euros sont prévus pour l'évaluation de la politique de coopération.

Débat

Le Président de la commission se félicite du fait que le montant prévu pour le soutien des ONG pour l'éducation à la coopération a augmenté, ce qui a été une revendication de longue date des ONG.

En réponse aux questions posées par les députés, Madame la Ministre fournit les précisions suivantes.

¹ Pour les détails cf. p. 76 du Projet de budget pour l'année 2019

L'indemnité de poste du corps diplomatique avait été annulée par le gouvernement précédent dans le cadre des mesures d'épargne. En principe, Madame la Ministre est d'avis qu'il y a lieu de réétudier cette question. La prime de poste augmenterait l'attractivité des postes à l'étranger, surtout dans les pays où les conditions sont plutôt difficiles.

Le soutien des ONG reflète l'engagement de la société civile et est considéré comme un élément important de la politique à la coopération au développement. Un suivi des ONG se fait. Les thématiques des projets gérés par des agences sont en ligne avec la stratégie générale de la coopération luxembourgeoise. Des formations à la sécurité pour les membres des ONG sont envisageables.

Le montant engagé par le Ministère pour l'évaluation de la politique de coopération au développement se chiffre à 660.000 euros. Par ailleurs, une partie de l'enveloppe pour l'agence LuxDevelopment est destinée à l'évaluation.

Une coopération avec des universités se fait avec le Mali et le Laos dans le domaine du droit (échange d'étudiants et renforcement des capacités des enseignants).

Le domaine de la santé est une des priorités thématiques de la coopération luxembourgeoise. Des projets pour promouvoir la sécurité sociale se font en collaboration avec l'OMS (Organisation mondiale de la santé) et le BIT (Bureau international du travail).

Il s'avère que le débat sur la coopération au développement en séance plénière est prévu pour le 14 mai 2019.

Affaires étrangères

Les crédits pour les dépenses courantes 2019 du Ministère des Affaires étrangères et européennes augmentent de 4,82% par rapport à 2018. Ceci est principalement dû à l'augmentation des dépenses générales. Les dépenses en capital diminuent de 3%.

Les dépenses en capital pour le département des Affaires étrangères augmentent de 50% pour l'achat d'équipements pour la Cour d'appel de la juridiction unifiée en matière de brevets qui sera installée au Luxembourg. Les frais pour l'acquisition de matériel pour les représentations diplomatiques diminuent.

Quant aux dépenses courantes, l'augmentation des dépenses générales à hauteur de 37% s'explique principalement par trois facteurs :

- Le gouvernement soutient à hauteur de 400.000 euros la conférence « Stand, speak, rise up » impliquant les survivantes de viols commis en tant qu'armes de guerre.
- Le Luxembourg assume actuellement la Présidence de l'IHRA (International Holocaust Remembrance Alliance) et prévoit à cet effet un montant de 450.000 euros en 2019.
- La campagne pour atteindre un siège au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour les années 2022 à 2024 débutera en 2019. A cet effet, le nombre du personnel des représentations à

Genève et à New York est augmenté et des projets y seront réalisés.

La section budgétaire pour les contributions internationales diminue légèrement à 13,5 millions d'euros (- 0,5% par rapport à 2018). La section pour les relations économiques européennes et internationales et autres actions reste constante et s'élève à 2,8 millions d'euros, dont 1,7 millions d'euros sont destinés à l'image de marque du Luxembourg et 1,1 millions d'euros pour l'assistance économique et technique.

Débat

Il s'avère au cours de la discussion qu'une nouvelle résidence de l'ambassadeur à Rome a été acquise et que l'ancienne, dont la situation est un peu moins centrale, sera vendue.

Les ambassades situées dans les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise seront intégrées dans le réseau des ambassades du département des affaires étrangères pour mieux développer des relations dans des domaines ne relevant pas de la coopération au développement. Ceci augmentera aussi la cohérence dans la gestion des ambassades. L'inspection des postes est un autre volet prévu dans le programme gouvernemental. A l'heure actuelle, des entrevues ont lieu pour collecter des bonnes pratiques auprès d'autres pays européens. L'évaluation des comptes se fait déjà par le contrôle financier. Une évaluation plus générale de la gestion des ambassades, de la sécurité, de l'entretien des bâtiments et d'autres éléments est en cours de se préparer.

Le Président de la commission déplore le fait que le montant pour l'action de la promotion culturelle à l'étranger est relativement bas.

M. Kartheiser fait plusieurs remarques sur le statut du personnel des ambassades. Selon lui, la résidence habituelle du personnel devrait explicitement être fixée au Luxembourg. Quant au logement, il serait important que les habitations des personnes détachées à l'étranger et restant vides pour cette raison ne soient pas prises en compte pour l'application d'éventuelles mesures restrictives aux logements non-utilisés. Des mesures compensant la perte de l'emploi des conjoints du personnel détaché respectivement facilitant l'activité professionnelle du conjoint à l'étranger devraient être prises pour rendre plus attractif le détachement des diplomates. Par ailleurs, les différences statutaires des fonctionnaires détachés par différentes administrations à l'étranger devraient être adaptées pour couler dans un statut général prenant en compte toutes les situations et donnant une sécurité juridique aux personnes intéressées. M. Kartheiser propose aussi de former le personnel détaché pour le préparer à l'avance aux particularités de leur poste dans le pays respectif.

Immigration

Le budget de la section de l'Immigration ne comporte pas les dépenses pour l'Office national de l'accueil (ONA), le projet de loi portant création de cet organisme étant en cours de procédure.

Les dépenses courantes de la section de l'Immigration semblent avoir doublé par rapport à 2018 (9,8 millions d'euros en 2019 par rapport à 5 millions d'euros en 2018). Or, les dépenses relatives à la gestion de la Structure

d'hébergement d'urgence au Kirchberg étaient imputées, en 2018, au budget du Haut-Commissariat de la Protection nationale, alors qu'en 2019, elles sont intégrées dans le budget de l'Immigration. Par ailleurs, les dépenses pour l'afflux migratoire sont désormais comptabilisées dans le budget de l'Immigration. 2,6 millions d'euros des dépenses courantes incombent à la Direction de l'Immigration. (+ 10% par rapport à 2018). Les frais pour le Centre de rétention s'élèvent à 2 millions d'euros, les frais pour la Structure d'hébergement d'urgence au Kirchberg à 4 millions d'euros. Les frais de route pour le personnel détaché de la Direction de l'Immigration auprès de l'EASO et de Frontex ont augmenté, vu que la contribution du personnel luxembourgeois est de plus en plus sollicitée. Le détachement permanent d'un agent luxembourgeois pendant un an auprès de l'EASO est en discussion. Les frais d'experts et d'études ont augmenté dans le cadre de la codification et la consolidation de la loi modifiée du 29 août 2008. Les dépenses liées directement ou indirectement au retour des demandeurs de protection internationale déboutés sont par ailleurs difficiles à estimer en avance, de sorte qu'un montant dépassant celui de 2018 a été prévu pour 2019. La participation nationale dans le cadre de projets du Fonds « Asile, Immigration et Intégration » augmente en vue d'un projet concernant les jeunes non accompagnés.

Dans le cadre du Brexit s'ajoutent, en 2019, des frais pour l'acquisition des cartes et titres de séjour des ressortissants britanniques.

Débat

Il ressort de la discussion que l'occupation des bâtiments du Ministère des Affaires étrangère et européennes ne laisse aucune marge de manœuvre. Les bâtiments actuels s'avèrent même insuffisants.

4. Divers

Ce point de l'ordre du jour ne suscite aucune remarque.

Luxembourg, le 3 avril 2019

La Secrétaire-administrateur,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères
et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et
de l'Asile,
Marc Angel