

Commission de l'Exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 16 septembre 2024
2. Échange de vues avec l'Office national de l'accueil sur le rapport indépendant de procédures convenues concernant les dépenses déclarées au titre du projet « MALT »
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Jeff Boonen, M. Félix Eischen, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, Mme Françoise Kemp, M. Fred Keup, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, Mme Stéphanie Weydert

M. David Wagner, observateur délégué

M. Yves Piron, Directeur de l'Office national de l'accueil
Mme Adisa Calakovic, M. Joé Frising, M. Claude Nilles, de l'Office national de l'accueil

Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire
M. Yann Flammang, de l'Administration parlementaire (Relations publiques)

Excusés : M. Guy Arendt, M. Sven Clement

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 16 septembre 2024

La Commission de l'Exécution budgétaire approuve le projet de procès-verbal de la réunion du 16 septembre 2024.

2. Échange de vues avec l'Office national de l'accueil sur le rapport indépendant de procédures convenues concernant les dépenses déclarées au titre du projet « MALT »

Monsieur le Président de la Commission de l'Exécution budgétaire Franz Fayot (LSAP) informe les représentants de l'Office national de l'accueil (ci-après « ONA ») qu'une réunion

s'est tenue le 30 septembre 2024 avec l'Inspection générale des finances (ci-après « IGF ») et le cabinet d'expertise comptable KPMG (ci-après « KPMG ») au sujet du rapport commandé à ce dernier par l'IGF sur le projet MALT.

Bien que le contenu de ce rapport soit désormais connu, Monsieur Fayot rappelle une série de constats d'irrégularités relevés par KPMG, notamment en ce qui concerne les frais de personnel et d'équipements, de consommation, de fourniture, d'experts et de sous-traitance, ainsi que certains coûts indirects. Ces constats révèlent des irrégularités par rapport aux procédures en place au niveau européen¹ et au manuel des procédures financières applicable au Fonds « Asile, Migration et Intégration » (ci-après « Fonds AMIF »). De façon plus générale, le rapport de KPMG a constaté un certain nombre de factures irrégulières, de contrats signés de manière *ex post*, de lacunes ou incohérences au niveau des contrôles concernant les paiements, les délais, les bons de commande, etc.

L'orateur précise que l'objectif de la présente réunion est de tenter de clarifier davantage le dossier en écoutant les explications de l'ONA sur ce sujet. Il fait toutefois remarquer qu'au vu des constats d'irrégularités dans le projet MALT, la Commission a décidé de saisir la Cour des comptes de l'élaboration d'un rapport spécial sur le fonctionnement de l'ONA.

Monsieur Fayot souligne qu'à la suite de la réunion du 1^{er} juillet 2024, des éléments supplémentaires se sont ajoutés au dossier, notamment en raison de la tournure publique qu'a pris l'affaire dans les médias. Une mise à jour avec l'ONA est donc nécessaire sur certains points, notamment :

- Quel est l'état des discussions de l'ONA avec la Piratepartei Lëtzebuerg a.s.b.l. (ci-après « Piratepartei »), sachant que l'ONA avait exprimé son souhait d'agir activement pour obtenir le remboursement du montant considéré comme inéligible, si nécessaire *via* une action en justice ?
- Quelle est la valeur du montant à rembourser par la Piratepartei à l'ONA ?
- Est-ce que l'ONA dispose de précisions quant à l'existence et l'utilisation de l'application mobile en question, sachant que des statistiques pourraient être obtenues à cet égard ?
- Qu'en est-il de l'engagement de la Piratepartei de mettre à jour et de pérenniser cette application au-delà des années 2016-2017 ?
- Qu'est-il ressorti de la visite effectuée par l'ONA auprès de la Piratepartei ?

Le Directeur de l'ONA rappelle tout d'abord que le rapport d'audit de KPMG était destiné à l'usage confidentiel exclusif de l'IGF et aux parties dûment habilitées à en prendre connaissance. Cependant, ce document a été transmis par l'IGF à la Commission de l'Exécution budgétaire (ci-après « Commission ») et par l'ONA (à la demande de l'IGF) à la Piratepartei. Ces diverses communications ont provoqué des réactions, dont notamment l'envoi d'une lettre de la part de Monsieur le Député Marc Goergen (Piraten) à l'attention de l'ONA comportant un certain nombre d'allégations en lien avec le projet MALT. Le dossier relatif au projet MALT, y inclus cette lettre, a été transmis au Parquet.

Le Directeur de l'ONA revient ensuite sur l'historique des différentes étapes du projet MALT.

Il rappelle que le projet a été décidé en 2015, lorsque l'ONA était encore l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après « OLAI »). Le projet MALT était un projet dans le domaine de l'« intégration » qui était sous les compétences du Département de l'intégration de l'OLAI, sous la tutelle du ministère de la Famille de l'époque.

¹ Règlement (UE) N° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds « Asile, migration et intégration », modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil.

Après les élections en 2018, il a été décidé dans le nouvel accord de coalition que le Département de l'intégration ne fasse plus partie de l'OLAI (retrait de la lettre « I » de l'acronyme OLAI, qui devient ONA), mais serait intégré dans le ministère de la Famille de l'époque. L'ONA, quant à lui, est tombé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. Malgré ces changements, le projet MALT est toujours resté entre les mains de l'équipe du Département de l'intégration d'un point de vue opérationnel.

L'ONA a pris le relais des décomptes financiers des projets AMIF (y inclus le projet MALT) afin qu'il y ait un point de contact unique pour la gestion financière du fonds AMIF. Dans ce contexte, il revenait aussi à l'ONA de regrouper toutes les pièces ayant trait à la gestion du projet MALT.

Après les dernières élections de 2023, le gouvernement a décidé que l'ONA soit à nouveau sous la tutelle du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (ci-après « ministère de la Famille ») au même titre que le Département de l'intégration. Depuis lors, la gestion du Fonds AMIF relève des responsabilités de la Division « Accueil » du ministère de la Famille.

L'orateur ajoute encore que durant les neuf dernières années, l'autorité responsable de l'AMIF a changé plusieurs fois : OLAI, ONA, Secrétariat général du ministère des Affaires étrangères, ministère de la Famille (aujourd'hui). Selon l'orateur, tous ces changements structurels sur une période de plusieurs législatures ont fait naître un certain manque de transparence et provoqué des lacunes de part et d'autre dans la gestion du projet MALT.

*

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la commission décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

*

Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng) s'interroge sur les prochaines démarches poursuivies par l'ONA en ce qui concerne le montant à rembourser par la Piratepartei.

Le Directeur de l'ONA informe que son administration attendra en principe l'issue des enquêtes judiciaires en cours pour pouvoir déterminer avec précision le montant qui sera à rembourser par la Piratepartei. L'orateur précise par ailleurs que le ministère de la Famille a mandaté un cabinet externe de l'élaboration d'un avis juridique et a décidé de procéder à un audit externe de l'ONA (s'ajoutant donc à celui qui sera réalisé par la Cour des comptes). Il appartiendra ensuite au ministère de la Famille de décider des suites à accorder au dossier MALT.

Madame Tanson se demande s'il ne serait pas plus avisé de réclamer d'ores et déjà les montants déjà clarifiés. Elle pose également la question de savoir si la Piratepartei avait, après le rapport de KPMG, encore transmis des pièces justificatives qui auraient engendré des adaptations éventuelles du montant à rembourser.

En réponse à la dernière remarque de Madame Tanson, un représentant de l'ONA confirme que d'autres documents ont été transmis par la Piratepartei, dont notamment une pièce en lien avec les prestations de Monsieur Goergen ainsi qu'un contrat de travail. L'ONA est dans l'attente de l'avis juridique mandaté par le ministère de la Famille afin d'avoir une réponse sur l'éligibilité des dépenses afférentes.

Monsieur Fayot fait remarquer que certaines pièces sont mises en doute à la suite des déclarations de Monsieur Marc Goergen. Est-ce que ces allégations ne jettent pas

également le doute sur les autres pièces qui ont été transmises par la Piratepartei au titre du projet MALT ? Si oui, ne vaudrait-il pas mieux attendre le résultat de l'enquête pénale ?

Le Directeur de l'ONA confirme que la détermination du montant n'est pas évidente à la lumière des doutes jetés sur un certain nombre de pièces. Néanmoins, l'ONA entend réclamer, avant même la fin des enquêtes judiciaires, une partie du montant qu'il considère comme définitivement inéligible.

À une question de Monsieur le Député Claude Haagen (LSAP) sur l'application du taux forfaitaire de 7% de frais indirects, un représentant de l'ONA indique que ce montant est adapté en fonction des frais considérés comme éligibles. Ainsi, dans l'hypothèse où les frais relatifs aux prestations de Monsieur Goergen de l'ordre de 4 000 euros seraient considérés comme éligibles, la Piratepartei serait, de manière mécanique, également éligible pour l'obtention d'un supplément correspondant à 7% du montant de ces prestations. Pour ce qui est des contrats déclarés comme non éligibles, le taux de 7% n'est bien entendu pas d'application.

Etant donné que le projet MALT impliquait la conclusion d'une convention entre une instance étatique et une association, Madame la Députée Stéphanie Weydert (CSV) demande s'il a été décidé d'améliorer les procédures internes pour de futurs projets, ceci afin de garantir à l'avenir un suivi administratif interne plus efficace.

Une représentante de l'ONA indique qu'à l'époque, le contrôle se faisait uniquement sur base des demandes de paiement. Dans ce cas précis, le contrôle a été réalisé lorsque le décompte était clôturé et une fois que l'ONA a reçu toutes les pièces. À la suite des expériences et des audits réalisés, les procédures ont été modifiées. Les contrôles sur les dépenses et les pièces y afférentes sont effectués de façon plus systématique, à raison de deux fois par an.

Monsieur le Député Gérard Schockmel (DP) s'interroge sur sa compréhension quant au fait que l'audit de l'ONA sera réalisé à la fois par un auditeur externe à la demande du ministère de la Famille et par la Cour des comptes à la demande de la Commission.

Le Directeur de l'ONA fait remarquer qu'au vu des expériences collectées par l'ONA et des manquements soulevés lors de la gestion de la programmation du Fonds AMIF pour les années 2014-2020, le ministère de la Famille souhaite améliorer les procédures pour la gestion de la prochaine programmation du Fonds AMIF pour les années 2021-2027. Les nouvelles procédures se baseront par ailleurs sur les précisions et améliorations apportées par la Commission européenne aux règlements de l'AMIF.

Sur la question du double audit par deux instances indépendantes, l'orateur ne souhaite pas se prononcer tant qu'il n'a pas pris connaissance des objectifs poursuivis par les deux audits.

Monsieur Fayot précise que chaque partie doit prendre ses responsabilités et qu'il existe bel et bien une différence entre les deux types d'audit. L'audit qui sera demandé auprès de la Cour des comptes par la Commission vise à obtenir des éclaircissements sur des irrégularités procédurales dans la gestion financière du projet MALT. Il répond à un besoin du Parlement d'obtenir une analyse de la situation en toute indépendance.

Monsieur le Député André Bauler (DP) demande si, à la suite des expériences de l'ONA relatives au projet MALT, ce dernier a envisagé des améliorations et le renforcement de ces procédures de contrôle.

Une représentante de l'ONA confirme que les changements envisagés au niveau des procédures sont bel et bien consécutifs à l'audit de KPMG, mais visent également à répondre à un suivi plus strict de la Commission européenne. L'oratrice précise que l'ONA n'est pas responsable en soi de la nouvelle période de programmation, dès lors que les paiements et les engagements passent par le ministère de la Famille. L'ONA est néanmoins impliqué dans le suivi opérationnel des projets qui le concernent. Le ministère a recruté une personne qui est responsable du suivi financier des projets et deux autres personnes à temps plein pour le suivi administratif des projets.

Comme déjà mentionné, deux contrôles sont réalisés systématiquement par an, couvrant le volet opérationnel et le volet financier des projets. À cela s'ajoute une visite annuelle sur place au cours de laquelle ces deux volets font l'objet d'un contrôle à la fois par une personne responsable du contenu du projet et par une personne du ministère responsable de l'aspect financier et administratif du projet.

L'oratrice fait également remarquer qu'une plateforme informatique a tout récemment été mise en place, dans laquelle seront encodées toutes les pièces justificatives inhérentes à un projet. Cette solution permettra de détecter de manière plus anticipée des erreurs et des pièces manquantes.

Le Directeur de l'ONA ajoute encore que son administration, ensemble avec le ministère, organise à titre préventif une journée de coaching et d'échange pour les porteurs de projets. Cela permettra d'expliquer les procédures aux porteurs de projets, de mettre en évidence les défis qu'ils rencontrent et de les prendre en compte au niveau du suivi administratif et financier des projets.

Monsieur Fayot fait remarquer que la Commission n'était pas au courant de tout l'historique du projet MALT et des revirements intervenus au niveau des instances étatiques impliquées durant les différentes législatures. De ce fait, l'orateur se demande si, au vu de ces nouvelles informations, la mission de la Cour des comptes ne devrait pas être élargie afin de tenir compte de toutes les instances impliquées dans le projet MALT.

Le Directeur de l'ONA répond qu'effectivement, l'ONA n'était pas responsable de la gestion du projet MALT entre 2019 et 2021, mais bien le Département de l'intégration du ministère de la Famille. Au vu de cette scission au niveau de la gestion du projet MALT, il est difficile d'établir un aperçu complet de toutes les démarches durant ces neuf années.

Monsieur Fayot note aussi que des doutes persistent quant à l'existence réelle de l'application mobile. Il se demande ainsi s'il n'existe pas un moyen d'obtenir un historique du nombre de téléchargements de l'application MALT. Il s'interroge sur la raison pour laquelle la Piratepartei n'a pas été questionnée sur le nombre d'utilisations de cette application mobile.

Le Directeur de l'ONA rappelle que le Département de l'intégration s'est chargé du suivi opérationnel de ce projet durant les dernières années. Alors que, selon le rapport d'audit, une personne de ce service a réalisé un contrôle dans les locaux de la Piratepartei, l'objectif et les constatations de ce contrôle restent aujourd'hui introuvables. De plus, cette personne ne travaille plus dans le Département de l'intégration.

L'orateur tient encore à préciser que l'ONA a été la seule entité qui, au cours de ces neuf années, avait assuré, du moins partiellement, le suivi financier du projet MALT. Telle est la raison pour laquelle elle est la première entité à entrer en ligne de compte dans cette affaire. Une majorité des personnes du Département de l'intégration, qui assuraient également le suivi opérationnel du projet, n'y travaillent plus désormais.

Madame Tanson regrette que les éléments apportés par l'ONA au cours de cette réunion n'aient été communiqués à la Commission lors des premiers échanges sur le projet MALT. Cela dit, elle s'interroge sur le dossier de candidature de la Piratepartei et le respect du cahier des charges, dont le contrôle en cours de route aurait pu donner lieu à des redressements. L'oratrice soulève encore quelques questions relatives au suivi du projet MALT :

- Pourquoi la pérennisation de l'application MALT n'a-t-elle pas été adéquatement surveillée ?
- Est-ce que l'ONA était dès le départ au courant que la Piratepartei avait l'intention de sous-traiter le développement de l'application ?
- Est-ce qu'il existe une preuve démontrant que la Piratepartei avait effectivement demandé des devis auprès d'autres entités externes pour le développement de l'application MALT ?

Pour compléter l'intervention de Madame Tanson, Monsieur Fayot demande également si quelqu'un a contrôlé le respect des conditions fixées dans le manuel des procédures financières. Il cite à titre d'exemple qu'en vertu de ce manuel, le porteur de projet ne peut qu'exceptionnellement sous-traiter son projet et qu'il est censé, le cas échéant, demander au moins trois devis.

Un représentant de l'ONA admet que le suivi opérationnel du projet MALT n'était pas optimal. Il explique qu'à chaque dossier de candidature était annexé un tableau reprenant, à côté des prestations, les personnes en charge (contre rémunération ou bénévoles), ainsi que l'identification des prestations à sous-traiter. Les sous-traitances étaient bien prévues dans le dossier de candidature. Au moment du lancement du projet, la Piratepartei n'avait pas nommé toutes les personnes en charge des prestations requises pour le projet MALT (développement, graphisme, audio etc.). Seules deux personnes étaient connues à ce moment, à savoir des membres de la Piratepartei. Ensuite, des sociétés de l'entourage de la Piratepartei, comme l'entreprise Clement & Weyer s.à r.l., ont été chargées de réaliser certaines prestations. En ce qui concerne les devis pour la sous-traitance de l'application, l'orateur confirme que la Piratepartei avait sollicité d'autres sociétés, dont il s'est avéré qu'elles ne disposaient pas des ressources et du temps nécessaire pour réaliser lesdites prestations. C'est la raison pour laquelle la Piratepartei a demandé à ses propres membres respectivement aux sociétés de son entourage d'effectuer ces prestations.

Monsieur Fayot réitère ses questions en référence au manuel des procédures financières, selon lequel le porteur de projet devrait être en mesure de réaliser les prestations lui-même et, dans le cas contraire, il serait obligé de demander trois devis avant de pouvoir sous-traiter lesdites prestations.

Madame Tanson complète cette intervention en faisant référence au rapport KPMG qui mentionne bien l'identification des courriels envoyés pour des demandes d'offres, ainsi que des réponses négatives correspondantes, mais où le détail et la spécificité des prestations n'apparaissent pas. L'oratrice interroge dès lors l'ONA quant à ses informations sur la nature des prestations demandées dans les appels d'offres.

Un représentant de l'ONA répond qu'en effet, les trois demandes de devis n'étaient pas détaillées, mais se rapportaient de façon générale au développement de l'application mobile. L'orateur précise que l'ONA a reçu une copie des courriels en question dans le cadre des décomptes, de même que les contrats signés de façon rétroactive. L'orateur ajoute qu'effectivement, l'ONA n'a pas de preuves que trois devis aient été demandés pour chacune des prestations devant être assurées au titre du projet. Un cahier des charges précis n'a pas non plus été identifié pour les trois demandes de devis et l'ONA ignore par

ailleurs si la Piratepartei a communiqué la convention ou le projet de la convention aux entités en question.

Madame Weydert se demande comment l'appel d'offre s'est réalisé et suppose que si la Piratepartei avait fait un appel d'offre via son site Internet, alors il serait probable que seuls les membres de la Piratepartei auraient consulté cette offre. Ainsi, elle estime que cette façon de procéder aurait dû interpeler le ministère de la Famille. En tout état de cause, elle pense que des leçons pourraient être tirées de cette expérience.

Madame la Députée Diane Adehm (CSV) se demande si l'application MALT a véritablement fonctionné, voire existé. L'oratrice s'interroge ainsi s'il existe des données prouvant l'existence de l'application ou bien si les recherches de l'ONA se sont limitées au seul volet financier.

Le Directeur de l'ONA répond que ces données auraient pu être évaluées à une période où le Département de l'intégration du ministère de la Famille en avait la responsabilité. Or, force est de constater que les personnes concernées ne sont plus dans le département en question. L'ONA a toutefois procédé à quelques vérifications et rassemblé les éléments les plus pertinents.

Une représentante de l'ONA confirme, pour sa part, avoir vu cette application mobile sur l'App Store. Elle indique néanmoins qu'elle ne possède pas de détails quant à son fonctionnement, ou d'une confirmation quant aux données transmises par la Piratepartei. L'application était fonctionnelle jusqu'en octobre 2021 sur l'App Store, date à laquelle la Piratepartei a décidé de la retirer en raison des coûts de fonctionnement et du manque de partenaires pour la financer.

À cette dernière intervention, un représentant de l'ONA ajoute encore deux éléments :

- À l'époque, chacun pouvait déposer un dossier de candidature pour un projet. Une évaluation des dossiers a été effectuée par un comité de sélection et de suivi.
- Un visa du contrôleur financier existe pour chaque paiement réalisé au titre du projet MALT. Toutefois, au niveau du département comptable, ces visas ont été classés séparément avec les engagements et n'ont pas été livrés directement à KPMG dans le dossier, mais ultérieurement.

Le Directeur de l'ONA rappelle que le suivi opérationnel et le suivi administratif du projet MALT durant les années 2019 à 2022 a été assuré par le Département de l'intégration. Cependant, les changements structurels et les changements de personnel qui ont eu lieu durant cette période (également affectée par le Covid) ont donné lieu à de nombreuses complications. Pour éviter que de telles difficultés ne se reproduisent à l'avenir, des restructurations internes ont d'ores et déjà été réalisées, comme la création d'une cellule dédiée à la gestion du Fonds AMIF.

À une question de Madame Tanson sur le taux de réussite de l'application MALT et le suivi mis en place au niveau du comité de pilotage, le Directeur de l'ONA indique ne pas disposer de données pour répondre à ces questions.

Avant de conclure la réunion, Monsieur Fayot tient à clarifier le point concernant le rapport spécial que la Cour des comptes sera appelée à élaborer dans le contexte de l'affaire MALT. La répartition des tâches entre le Département de l'intégration et l'ONA durant la période de 2018 à 2019 soulève la question de l'imputation des compétences et/ou des manquements dans le suivi opérationnel et financier du projet MALT. L'orateur s'interroge sur une éventuelle extension du périmètre des investigations, qui devrait notamment inclure les problèmes d'articulation entre les deux administrations.

La Commission retient que la lettre de saisine de la Cour des comptes sera rédigée en tenant compte des échanges de la présente réunion.

3. Divers

Aucun point n'a été abordé sous « Divers ».

Procès-verbal approuvé et certifié exact