

**N° 6261<sup>5</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

**PROJET DE LOI****modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996  
sur la coopération au développement**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES  
ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET  
DE L'IMMIGRATION**

(26.3.2012)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; Mme Nancy ARENDT, Rapportrice; MM. Marc ANGEL, Xavier BETTEL, Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Marie-Josée FRANK, MM. Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Mme Lydia MUTSCH et M. Marcel OBERWEIS, Membres.

\*

**1. ANTECEDENTS**

Madame la Ministre de la Coopération a déposé le projet de loi sous rubrique le 9 mars 2011 à la Chambre des Députés. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le 17 mars 2011, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a désigné Madame Nancy Arendt comme rapportrice du projet de loi. Au cours de la même réunion, Madame la Ministre de la Coopération a présenté le texte du projet de loi aux membres de la Commission parlementaire.

Le Conseil d'Etat a remis son avis le 5 juillet 2011.

Madame la Ministre a fait parvenir à la Chambre des Députés les 6 et 12 décembre 2011 des amendements gouvernementaux qui ont été examinés et approuvés par la Commission parlementaire lors de la réunion du 12 décembre 2011.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat qui date du 31 janvier 2012 a été analysé par la Commission parlementaire au cours de la réunion du 27 février 2012.

Le présent rapport a été adopté en date du 26 mars 2012.

\*

**2. CONSIDERATIONS GENERALES****2.1. Bref historique**

Même si le Luxembourg a contribué bien avant les années soixante-dix à des aides multilatérales en matière de coopération, il faudra attendre la déclaration liminaire devant la Chambre des Députés en 1974 du Chef de Gouvernement Monsieur Gaston Thorn pour que le gouvernement luxembourgeois exprime la volonté de mettre en œuvre progressivement une politique d'aide directe.

Ce n'est cependant qu'en 1982 que le Luxembourg se dotera d'une première loi relative à la coopération qui se voulait garante d'une très grande souplesse et qui se limitait strictement à définir le

statut des personnes actives sur le terrain dans le cadre de programmes ou de projets luxembourgeois dans les pays en développement.

Trois nouvelles lois sont venues ensuite compléter le 17 décembre 1985 le cadre législatif en la matière. Il s'agit

- de la loi du 17 décembre 1985
  - a) portant création du Fonds d'aide au développement
  - b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie
- de la loi du 17 décembre 1985 relative à la création d'un Fonds de la coopération au développement et
- de la loi du 17 décembre 1985 relative aux subventions accordées par l'Etat aux projets ou programmes de coopération des organisations non gouvernementales luxembourgeoises.

Par la suite, la loi du 13 juillet 1982 susmentionnée a été remplacée par la loi du 25 avril 1989 relative à la coopération au développement qui avait pour objet de simplifier les procédures et d'améliorer le statut des coopérants (prise en charge par l'Etat des frais avancés par les ONG tels que les frais de sécurité sociale ou les frais de voyage mais également paiement d'une prime mensuelle de reclassement, ...).

Au vu de l'accroissement régulier du volume du budget alloué à la coopération entre 1981 et 1991 (augmentation de 0,10 à 0,32% en volume du PNB) et au vu de l'affirmation du Premier Ministre de l'époque Jacques Santer lors de la conférence de Rio en juin 1992 d'encore augmenter cette aide (atteindre 0,7% du PNB d'ici l'an 2000), une adaptation du cadre légal s'est progressivement imposée et s'est finalement concrétisée par l'adoption de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Cette dernière consacre les deux objectifs principaux suivants à savoir le développement économique et social durable des pays en développement et l'insertion harmonieuse et progressive de ces pays dans l'économie mondiale. Cette loi qui regroupe dorénavant dans un même texte législatif l'ensemble de la législation en matière de coopération au développement réaffirme et précise les principes, les moyens et les instruments nécessaires à une politique de coopération au développement cohérente et efficace. Ainsi, elle innova en instituant le Fonds de la coopération au développement dont la mission est le financement public de la coopération dans les pays en développement, en réglant les relations avec les ONG, en établissant un comité interministériel pour aviser les grandes orientations de la politique de coopération au développement et en créant le congé „coopération au développement“ dans l'intérêt des experts et représentants des ONG.

Cette loi de base qui régit toujours le domaine de la coopération n'a été modifiée que sur un seul point par la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats afin de permettre aux agents de la coopération et aux coopérants de se faire accompagner non seulement par leur époux mais aussi par leur partenaire.

Depuis 1996, la politique de coopération au développement luxembourgeoise a encore connu une évolution substantielle aussi bien quantitativement que qualitativement.

En effet, l'objectif gouvernemental exprimé en 1992 dans le cadre de la conférence de Rio et réitéré en 1994 fut atteint comme prévu. En 1999, le Gouvernement décida d'augmenter encore cette aide en vue de se rapprocher du 1% en fin de législature. Ce second objectif confirmé lors de la mise en place des deux nouveaux gouvernements successifs fut atteint pour la première fois en 2009. Le Luxembourg figure à l'heure actuelle dans le trio de tête en termes d'effort budgétaire en matière de coopération au développement dans les diverses statistiques internationales.

Cette aide dont la qualité et l'efficacité ont également été renforcées au cours des années prend actuellement quatre formes:

- 1) La coopération bilatérale: elle concerne principalement les projets dits „de gouvernement à gouvernement“ soit une aide que le Luxembourg accorde directement à un programme géré en partenariat avec les autorités des pays en développement. Le Luxembourg concentre la majeure partie de son action en matière de coopération sur neuf pays dits pays cibles (Vietnam, Laos, Nicaragua, Salvador, Niger, Cap-Vert, Sénégal, Mali et Burkina Faso). La coopération avec ces pays se caractérise par un sens aigu du partenariat avec les autorités et les collectivités au travers de programmes pluriannuels de coopération (PIC).

La coopération bilatérale concerne encore dans une moindre mesure des programmes spécifiques dans certains „pays à projets“ tels que, par exemple, le Rwanda, le Burundi ou encore la région des Balkans.

- 2) La coopération multilatérale: il s'agit en l'occurrence du financement ou du cofinancement par le Luxembourg d'un projet qui sera exécuté par une agence internationale.
- 3) La coopération avec les ONG agréées auprès du ministère compétent.
- 4) L'action humanitaire déployée en cas de catastrophes naturelles ou de crises créées par l'homme.

Il y a encore lieu de noter que cette volonté politique en matière d'aide publique au développement s'est toujours inscrite dans une logique de respect des engagements contractés au niveau international par le Luxembourg et ce, de la conférence de Rio précitée au programme d'action Accra en 2008 visant à accélérer et amplifier la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, en passant par les engagements pris en mai 2005 sous présidence luxembourgeoise dans le cadre européen (engagement collectif à atteindre les 0,7% en 2015).

Le Luxembourg participe aussi activement à l'ensemble des processus internationaux en matière de qualité et d'efficacité de l'aide. Sa politique en la matière intègre pleinement comme lignes directrices aussi bien les objectifs du Millénaire pour le développement que la Déclaration de Paris ou encore le Consensus européen pour le développement. La coopération luxembourgeoise dont les stratégies et les plans d'action mis en place dans ses différents secteurs d'intervention sont régulièrement mis à jour se soumet à intervalles réguliers à une évaluation par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Les recommandations faites dans ce cadre sont mises en œuvre dans la mesure de leur utilité dans l'amélioration continue de la politique gouvernementale en matière de coopération au développement.

## 2.2. Objet du projet de loi

Le présent projet de loi a pour objet de mettre à jour la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Il découle de l'engagement pris dans le cadre du programme gouvernemental d'examiner s'il y a lieu d'adapter la base légale de la coopération luxembourgeoise. Cet engagement a été entériné suite notamment au dépôt par les députés Madame Lydie Err et Monsieur Marc Angel d'une proposition de loi en date du 25 mars 2009 (Doc. parl. n° 6020).

La loi de 1996 qui a fourni au cours des seize dernières années une base légale bien adaptée aux besoins de la politique de coopération n'est pas remise en cause dans son essence. Il s'agit en l'occurrence de rapprocher la théorie à certaines pratiques et de procéder à un certain nombre d'ajustements suite aux changements intervenus sur le plan européen et international.

Les modifications envisagées concernent principalement les points suivants:

### 1) Extension du champ d'application de la loi

Le nouveau texte intègre l'action humanitaire qui constitue un volet non négligeable de la politique gouvernementale en matière d'aide publique au développement.

### 2) Adaptation par souci de conformité aux textes européens de diverses dispositions dont la définition de la coopération au développement et insertion de la précision du respect des engagements internationaux du Luxembourg en la matière

### 3) Révision des dispositions relatives au Fonds de la Coopération au développement

Il s'agit essentiellement

- de préciser que le critère décisif de la collaboration avec les organisations non gouvernementales de développement est celui de l'agrément et non de la nationalité. Ainsi l'expression „organisations non gouvernementales luxembourgeoises“ est remplacée par celle d'„organisations non gouvernementales de développement agréées au sens de l'article 7“;
- de reformuler la mission du Fonds à savoir „contribuer au financement de la coopération au développement en faveur des populations des pays en développement“ afin d'éviter toute ambiguïté et d'y intégrer une composante hors pays en développement y compris des frais connexes qui peuvent survenir dans des pays développés. L'exemple le plus illustratif concerne l'agence d'exécution de l'Etat qu'est Lux-Development dont les frais de fonctionnement sont pris en charge par le Fonds. Il est également spécifié que le financement accordé par le Fonds peut inclure des programmes de renforcement des capacités des pays partenaires et d'assistance technique y

- compris des frais en relation avec le recrutement d'agents de la coopération et de coopérants ainsi que la formation de boursiers et de stagiaires. Une nouvelle disposition prévoit encore que le ministre peut, à la charge du Fonds, accorder à une organisation gouvernementale agréée un subside destiné à la soutenir dans le financement de frais administratifs engendrés par des activités en faveur des populations en développement;
- d'introduire la distinction claire entre
    - secteurs d'intervention – dont la liste est élargie en intégrant des secteurs tels que l'eau ou l'agriculture et la sécurité alimentaire ou encore la coopération financière (en référence notamment à la microfinance) et
    - approches transversales dont les composantes sont actualisées. Ainsi, sont pris en compte la dimension du genre ou encore le développement local intégré dans une logique de développement durable;
  - de préciser que le Fonds peut servir au financement de programmes pluriannuels à négocier avec les pays partenaires ou des acteurs de coopération au développement spécialisés.
- 4) Extension du contenu du rapport annuel fait par le Ministre du ressort à la Chambre des Députés  
Le rapport annuel portant sur le fonctionnement et les activités du Fonds et de manière générale sur l'ensemble des activités du gouvernement dans le cadre de l'aide publique luxembourgeoise au développement sera complété par un rapport sur les travaux du comité interministériel pour la coopération au développement prévu à l'article 50 de la loi modifiée de 1996. Ce dernier voit ses compétences précisées de manière à s'assurer qu'un regard particulier soit porté sur la cohérence des politiques gouvernementales pour le développement.
- 5) Remplacement dans le corps du texte de loi de certaines compétences ministérielles par des règlements grand-ducaux afin de mieux répondre à la jurisprudence actuelle sur le pouvoir normatif.
- 6) Mise en conformité du texte suite à l'abandon de la donation globale qui est un instrument de collaboration avec les ONG qui est tombé en désuétude.
- 7) Révision des dispositions relatives à l'agrément  
Le statut d'organisation non gouvernementale de développement est désormais limité aux associations sans but lucratif ou aux fondations qui ont pour objet social notamment la coopération au développement. Seront précisés par règlement grand-ducal les critères et les modalités menant à l'agrément ainsi que les conditions de renouvellement et les cas de retrait. La durée de l'agrément est quant à elle portée à deux ans dans un souci de réduction du travail administratif.
- 8) Précision de la disposition relative aux accords-cadres  
Le nouveau texte précise qu'au titre de l'accord-cadre conclu avec une organisation non gouvernementale agréée, le ministre peut accorder un cofinancement s'élevant jusqu'à un seuil d'intervention de quatre cents pour cent de l'apport investi par cette organisation dans un programme afin d'encourager les ONG à travailler de manière programmatique et stratégique.
- 9) Clarification des dispositions relatives aux cotisations de sécurité sociale des coopérants notamment en ce qui concerne la part à charge de l'Etat pour la durée de la mission de coopération à savoir uniquement la part patronale conformément au droit commun en la matière. Certaines dispositions du Code de la Sécurité sociale sont modifiées en conséquence.

\*

### 3. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

D'une manière générale, tout en saluant les efforts importants du Luxembourg dans le domaine de la coopération au développement et tout en l'invitant à renforcer le caractère durable de cette politique, le Conseil d'Etat regrette que le Gouvernement se soit limité à des changements ponctuels en lieu et place d'une révision plus fondamentale de la loi modifiée du 6 janvier 1996. Il cite à cet égard les remarques datant de 2010 du Comité d'aide au développement de l'OCDE relatives à l'absence d'analyse d'impact développemental des politiques au-delà de celles concernant la coopération au développement. Par ailleurs, il déplore que le projet de loi n'ait pas adapté les définitions de certains termes clés et qu'il soit resté muet sur la mise en place d'un éventuel système d'évaluation de sa politique, sur le rôle des communes en la matière ou encore sur le mandat confié par le ministère aux diverses

agences et organismes tel Lux-Development. Le Conseil d'Etat regrette également que le projet de loi n'ait pas intégré de nouvelles propositions au sujet des Programmes indicatifs de coopération (PIC).

Ensuite, si le Conseil d'Etat peut marquer son accord à l'introduction de l'action humanitaire comme vecteur d'action, il s'oppose, néanmoins, formellement à ce que le ministre détermine à lui seul les conditions de l'aide humanitaire.

De plus, constatant que la loi du 6 janvier 1996 à modifier comporte certaines dispositions selon lesquelles le législateur attribue directement au ministre en charge de la coopération un pouvoir réglementaire, le Conseil d'Etat recommande de mettre à profit la modification projetée de la loi en question pour rendre celle-ci en tout point conforme à la Constitution et de procéder à l'adaptation des dispositions concernées en vue d'y remplacer les compétences ministérielles par des règlements grand-ducaux.

Il tient également à attirer l'attention sur le fait que faire dépendre les décisions du ministre pour lesquelles ce dernier détient la compétence légale de l'avis à émettre par le comité interministériel institué en vertu de l'article 50 constitue à ses yeux une limite inadmissible du pouvoir ministériel. Il craint également qu'en l'absence dudit avis le ministre ne puisse assumer ses responsabilités politiques.

Il s'interroge aussi quant à la visée précise du terme de ONGD dans le cadre du projet de loi sous avis. A cet égard, il se déclare d'accord avec une approche plus nuancée et propose de réfléchir sur la question de savoir si on devait procéder à une distinction entre des ONGD agréées, d'une part, et des ONGD simplement „reconnues“ d'après un certain nombre de critères à définir, d'autre part.

Il propose encore de compléter le projet initial en y faisant figurer la possibilité d'une affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise en faveur du personnel des bureaux luxembourgeois de coopération qui ne dispose pas d'une couverture en matière de sécurité sociale dans son pays d'attache.

Pour le surplus, il est renvoyé au document parlementaire afférent ainsi qu'au commentaire des articles pour l'analyse détaillée des différentes dispositions du projet de loi opérée par le Conseil d'Etat et les propositions de texte y relatives.

\*

#### **4. AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

Suite à l'avis critique du Conseil d'Etat du 5 juillet 2011, le Gouvernement a décidé de reprendre le texte initialement proposé sur le métier et de présenter les 6 et 12 décembre 2011 des amendements gouvernementaux qui tiennent compte dans une certaine mesure des remarques faites par le Conseil d'Etat. Ces amendements seront examinés dans le détail dans le cadre de l'examen des articles. Il échet, néanmoins, de noter que suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat concernant la possibilité pour le ministre de déterminer à lui seul les conditions de l'aide humanitaire, le texte a été remanié en conséquence. L'introduction préconisée dans le projet de loi initial d'un nouvel article 19bis prévoyant cette possibilité a été abandonnée.

Après avoir entendu la Ministre de la Coopération en ses explications lors de la réunion du 12 décembre 2011, la Commission parlementaire a décidé majoritairement de se prononcer pour les amendements proposés par le Gouvernement.

Dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012 qui a été analysé le 27 février 2012 par la Commission en présence de Madame la Ministre, le Conseil d'Etat donne son accord aux amendements tout en maintenant quelques réserves.

Tout d'abord, il regrette que sa proposition de l'affiliation à la sécurité luxembourgeoise en faveur du personnel des bureaux luxembourgeois de coopération qui ne dispose pas d'une couverture en matière sociale dans son pays d'attache n'ait pas été retenue. A cet égard, Madame la Ministre a tenu à préciser qu'en fait le problème ne se pose pas sachant que le personnel des bureaux luxembourgeois de coopération dispose d'une couverture à la sécurité sociale dans son pays d'attache.

Ensuite, la Haute Corporation critique que sa proposition d'introduire la possibilité pour le Gouvernement en conseil de décider, sur proposition du comité interministériel, de mettre fin au financement ou au soutien d'un programme n'ait pas été reprise. Madame la Ministre a tenu à souligner que

l'inscription dans la loi de 1996 de la possibilité de mettre fin à un programme ne s'impose pas dans la mesure où cette possibilité découle implicitement de l'autorité d'accorder un financement.

Enfin, le Conseil d'Etat maintient encore ses réserves quant à l'obligation du ministre de disposer de l'avis du Comité interministériel en l'absence duquel le ministre pourrait être empêché à assumer ses responsabilités politiques. Madame la Ministre explique à ce sujet que la communication se faisant selon la procédure de silence elle ne voit pas de problème à maintenir les dispositions afférentes de la loi de 1996.

La Commission parlementaire a décidé majoritairement de ne pas suivre le Conseil d'Etat sur ces trois points et de se rallier à la position gouvernementale.

\*

## 5. EXAMEN DES ARTICLES

Le texte retenu reprend l'agencement du dispositif tel que préconisé par le Conseil d'Etat dans son avis du 5 juillet 2011, les chapitres 1er et 2 du projet de loi initial étant remplacés par des articles 1er et 2. Le présent commentaire fait dès lors référence à cette nouvelle numérotation.

### *Article 1er*

Cet article regroupe les modifications apportées à la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement.

#### *Article 1er, point 1 (Article 1er point 1 du projet de loi initial)*

L'intitulé de la loi de 1996 est complété par les termes „et l'action humanitaire“ afin de souligner l'élargissement de son champ d'application et de consacrer ainsi une pratique déjà bien établie.

#### *Article 1er, point 2 (Article 1er point 2 du projet de loi initial)*

Ce point qui modifie l'article 1er de la loi modifiée du 6 janvier 1996 spécifie les objectifs poursuivis par la coopération au développement et par l'action humanitaire.

Il a été revu dans le cadre d'un amendement gouvernemental datant du 6 décembre 2011.

D'une part, le texte a été amendé suite aux critiques émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 5 juillet 2011 qui regrettait l'abandon d'une certaine hiérarchisation des objectifs de la politique de coopération au développement telle qu'elle figurait dans la loi de 1996. L'objectif principal de la coopération au développement à savoir l'éradication de la pauvreté a dès lors été clarifié au travers de la référence au soutien au développement durable des pays en développement sur le plan économique, social et environnemental. Le Luxembourg s'inscrit ainsi dans le cadre général que l'Union européenne s'est donné en matière d'action extérieure (article 21 du traité sur l'Union européenne).

D'autre part, il a paru plus judicieux de reprendre dans l'article 1er de la loi modifiée sur la coopération au développement qui porte sur les dispositions générales la référence et la définition de l'aide humanitaire – inchangée par rapport au projet de loi – plutôt que dans un nouveau titre IIIbis tel que préconisé initialement.

Ces modifications ont été analysées et avalisées par la Commission parlementaire lors de la réunion du 12 décembre 2011. Elles ont également trouvé l'accord du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012.

Le paragraphe 4 qui reprend tel quel le paragraphe 2 du projet de loi initial insère quant à lui la précision que le Luxembourg respecte en la matière les engagements et les objectifs qu'il a agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes. Cette disposition fait suite à l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle vise tant les engagements quantitatifs que qualitatifs pris par le Luxembourg notamment l'engagement collectif pris au niveau européen en mai 2005 ou encore la Déclaration de Paris, le programme d'Accra ou les recommandations de l'OCDE.

#### *Article 1er, point 3 (Article 1er point 3 du projet de loi initial)*

Le point 3 qui modifie l'article 2 de la loi de 1996 précitée reformule la mission du Fonds de la Coopération au Développement et les moyens dont il dispose.

L'amendement proposé par le Gouvernement fait suite notamment à la proposition du Conseil d'Etat dans son avis du 5 juillet 2011. La coopération régionale est ainsi transférée de l'article 4 de la loi de 1996 où elle se trouve actuellement en tant que „secteur“ pour rejoindre les „moyens“ par lesquels l'aide au développement est mise en œuvre.

Ce même amendement vise également à mieux situer et décrire ce qui avait été présenté comme „appui aux programmes“ dans le projet de loi initial. Il s'agit de contribuer au renforcement des capacités des pays partenaires, condition sine qua non de leur développement. Y contribue également l'assistance technique qui est elle aussi transférée de l'article 4.

Le nouveau texte gouvernemental trouve l'accord de la Commission parlementaire et du Conseil d'Etat.

*Article 1er, point 4 (Article 2 du projet de loi initial)*

Le point 4 de l'article 1er remplace les alinéas 1 et 2 de la loi modifiée de 1996.

L'amendement proposé par le Gouvernement suit très largement l'avis du Conseil d'Etat pour ce qui est de la réorganisation de l'article 4 de la loi modifiée. Est ainsi introduite la distinction entre secteurs d'intervention de la coopération au développement et approches transversales qui la sous-tendent. La liste des secteurs est par ailleurs élargie à l'eau et l'assainissement, un des principaux secteurs d'intervention de la coopération luxembourgeoise, ainsi qu'à l'agriculture et la sécurité alimentaire dont l'importance fait l'objet d'un large consensus. L'amendement à l'alinéa 2 de l'article 4 vise quant à lui à clarifier le fait que le Gouvernement est habilité à négocier des programmes de coopération pluriannuels avec les autorités des pays partenaires.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat critique que sa proposition d'introduire la possibilité pour le Gouvernement en conseil de décider, sur proposition du comité interministériel, de mettre fin au financement et au soutien d'un programme n'ait pas été retenue.

La Commission parlementaire dans sa majorité se prononce pour le nouveau texte gouvernemental.

*Article 1er, point 5 (Article 3 du projet de loi initial)*

Le point 5 modifie l'article 6 de la loi modifiée de 1996.

Dans son avis du 5 juillet 2011, le Conseil d'Etat s'était notamment opposé à ce qu'il soit fait référence à une organisation internationale dont les recommandations n'ont pas de caractère normatif à l'égard du Luxembourg. Par contre, l'intégration du volet important de la cohérence des politiques de tous les ministères sur le développement préconisée par les auteurs du projet de loi trouve son aval, cet aspect devant, selon lui, se refléter dans le rapport annuel à donner par le Premier Ministre à la Chambre des Députés. Il salue encore l'abandon par les auteurs du projet de loi de la référence aux observations éventuelles de la Cour des Comptes figurant dans la loi modifiée de 1996 qui sont de toute façon soumises à la Chambre des Députés. Il fait une nouvelle proposition de texte en ce sens.

Dans un amendement datant du 6 décembre 2011, le Gouvernement propose une nouvelle formulation de la disposition sous rubrique prévoyant que le rapport annuel sur le fonctionnement et les activités du Fonds et de manière générale l'ensemble des activités du gouvernement dans le cadre de l'aide publique luxembourgeoise au développement présenté par le Ministre du ressort à la Chambre des Députés soit complété par un rapport sur les travaux du comité interministériel pour la coopération au développement prévu à l'article 50 de la loi modifiée. Ce dernier verra ses compétences précisées de manière à s'assurer qu'un regard particulier soit porté sur la cohérence des politiques gouvernementales pour le développement. L'élaboration d'un rapport annuel vise à mieux en souligner l'importance.

La Commission se prononce en faveur de cet amendement. Le Conseil d'Etat y donne également son accord.

*Article 1er, point 6 (Article 4 du projet de loi initial)*

Au titre III de la loi modifiée de 1996, le terme „luxembourgeois“ est remplacé par ceux de „de développement“ par souci de conformité à des textes européens.

Aucune objection n'est formulée de la part du Conseil d'Etat à l'égard de cette disposition qui est donc maintenue en l'état par la Commission parlementaire.

*Article 1er, point 7 (Article 5 point 1 du projet de loi initial)*

Le premier alinéa de l'article 7 de la loi modifiée est amendé de manière à limiter le statut d'organisation non gouvernementale de développement aux associations sans but lucratif ou fondations, constituées conformément à la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif qui ont pour objet social notamment la coopération au développement. Comme demandé par le Conseil d'Etat, un règlement grand-ducal viendra en outre préciser les critères et les modalités menant à l'agrément, tout comme les conditions de renouvellement et les cas de retrait.

Cet amendement trouve l'accord de la majorité de la Commission parlementaire.

Est maintenue la modification préconisée par les auteurs du projet de loi relative à l'article 7 alinéa 3 de la loi modifiée de 1996 qui porte à deux ans la durée de l'agrément pour réduire le travail administratif à la fois des services du ministère et celui des ONG.

*Article 1er, points 8 à 15 (Article 5 points 2 à 9 du projet de loi initial)*

La donation globale est un instrument de collaboration avec les ONG qui est tombé en désuétude et les auteurs du projet de loi ont dès lors proposé de l'abolir. La référence à cet instrument est donc supprimée tout au long du texte de loi.

Il s'agit également d'actualiser certains termes.

Ces modifications n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat si ce n'est la suggestion de remplacer le cas échéant certaines compétences ministérielles par des règlements grand-ducaux pour mieux répondre à la jurisprudence actuelle sur le pouvoir normatif.

Le Gouvernement fait suite à cette suggestion et amende en conséquence les dispositions concernées. En outre, il propose dans le même esprit d'abroger l'article 14 de la loi actuelle ce qui trouve l'accord du Conseil d'Etat.

La Commission se prononce majoritairement pour les modifications ainsi apportées par le Gouvernement.

*Article 1er, point 16*

Ce point introduit par un amendement gouvernemental concerne l'article 17 de la loi modifiée de 1996. Les subsides octroyés seront dorénavant réglés par un règlement grand-ducal, comme le Conseil d'Etat l'avait demandé.

*Article 1er, point 17 (Article 6 point 1 du projet de loi initial)*

Ce point a pour objet d'insérer un nouvel article 17bis dont le libellé a été revu dans le cadre d'un amendement pris dans le même esprit que pour les dispositions précédentes. Cet article permet d'octroyer des subsides à une organisation non gouvernementale de développement (ONGD) pour frais administratifs, un règlement grand-ducal devant fixer les critères *ad hoc*.

Le Conseil d'Etat ainsi que la Commission parlementaire marquent leur accord à cette façon de procéder.

*Article 1er point 18 (Article 6 point 2 du projet de loi initial)*

Ce point adapte l'article 18 de la loi modifiée de 1996 suite à l'abandon de la donation globale déjà mentionné.

*Article 1er point 19 (Article 6 point 3 du projet de loi initial)*

Le nouvel alinéa à insérer dans l'article 18 susmentionné vise à préciser qu'au titre de l'accord-cadre, le ministre peut accorder à une organisation non gouvernementale un cofinancement s'élevant jusqu'à un seuil d'intervention de quatre cents pour cent de l'apport investi par cette organisation dans un programme. Le but poursuivi est d'encourager les ONG à travailler de manière programmatique et stratégique, l'accord-cadre portant sur une période allant de deux à cinq ans.

*Article 1er point 20 (Article 6 point 4 du projet de loi initial)*

Ce point modifie l'article 19 de la loi de 1996 afin de préciser que les critères d'application de l'accord-cadre seront déterminés par règlement grand-ducal.



*Article 1er point 21 (Article 7 du projet de loi initial)*

Ce point prévoit une modification de l'article 21, point 4 de la loi de 1996, dans la mesure où au point 4 les termes „ou à une organisation non gouvernementale“ sont supprimés. Cette modification découle du fait que la collaboration à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement dont la réalisation incombe à une organisation non gouvernementale est difficilement compatible avec la fonction d'agent de la coopération, issu du secteur public et placé sous l'autorité du ministre (article 27 de la loi).

Le Conseil d'Etat et la Commission parlementaire peuvent se déclarer d'accord avec cette modification.

*Article 1er, point 22 (Article 8 du projet de loi initial)*

Cette modification qui concerne l'article 30 alinéa 5 de la loi de 1996 vise à mettre un terme aux questions relatives à l'interprétation du texte actuel qui ne précise pas si la disposition visée („les cotisations de sécurité sociale“) est à interpréter comme couvrant aussi bien la part patronale que salariale des cotisations ou si elle se limite à la première. Afin de ne pas créer d'exception au droit commun, il est précisé qu'il ne s'agit que de la part patronale.

Le texte tel que proposé trouve l'accord du Conseil d'Etat et de la Commission parlementaire.

*Article 1er, point 23 (Article 9 du projet de loi initial)*

La modification de l'article 35 vise à garantir que seules des organisations non gouvernementales agréées puissent bénéficier de la disposition permettant à leurs membres d'être assimilés à des coopérants aux fins de l'affiliation à la sécurité sociale.

Dans son avis du 5 juillet 2011, le Conseil d'Etat renvoie à sa remarque générale quant à la visée précise du terme de ONGD dans le cadre du projet de loi sous rubrique. A cet égard, il se déclare d'accord avec une approche plus nuancée et propose de réfléchir sur la question de savoir si on devait procéder à une distinction entre des ONGD agréées, d'une part, et des ONGD simplement „reconnues“ d'après un certain nombre de critères à définir, d'autre part.

La Commission parlementaire fait sienne la modification préconisée par les auteurs du projet de loi.

*Article 1er, point 24*

Cet amendement proposé par le Gouvernement qui concerne l'article 50 de la loi de 1996 vise à préciser le mandat du comité interministériel en matière de cohérence des politiques pour le développement.

Dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012, le Conseil d'Etat maintient ses réserves car il avait proposé à ce que l'article 50, tout comme les articles 24, 29, 33, 34 et 35 de la loi de 1996 se limite à ce que l'avis du comité interministériel soit demandé, en écartant l'obligation du ministre de disposer de l'avis en question.

Malgré les réserves émises par le Conseil d'Etat, la Commission parlementaire se prononce pour cet amendement.

*Article 2*

Cet article regroupe les modifications apportées au Code de la sécurité sociale. Il découle de l'article 1er, point 22, du projet de loi et il vise à mettre les dispositions du Code de la sécurité sociale en conformité avec la modification à apporter à l'article 30, alinéa 5, de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement.

Dans son avis du 5 juillet 2011, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler concernant les modifications envisagées à l'endroit du Code de la sécurité sociale. Toutefois, il propose de compléter le texte, en prévoyant que le personnel des bureaux luxembourgeois de coopération qui ne dispose pas d'une couverture en matière sociale dans son pays d'attache, soit affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise. Il fait une proposition de texte en ce sens. Il réitéra cette réserve dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012.

Le Gouvernement n'a pas suivi cette proposition dans le cadre de ses amendements dans la mesure où le problème ne se pose pas sachant que le personnel des bureaux luxembourgeois de coopération dispose d'une couverture à la sécurité sociale dans son pays d'attache.

La Commission parlementaire fait siennes les propositions du Gouvernement.

\*

Sous réserve de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

\*

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996**  
**sur la coopération au développement**

**Art. 1er.**– La loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement est modifiée comme suit:

1. A l'intitulé de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement sont ajoutés les termes suivants: „et l'action humanitaire“.
2. L'article 1er de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 1er.** La présente loi porte sur la coopération au développement et l'action humanitaire du Grand-Duché de Luxembourg.

L'objectif principal en matière de coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, à travers le soutien au développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement.

L'action humanitaire a pour objectif de répondre à des situations qui ont pour origine des catastrophes naturelles et des crises créées par l'homme. Elle peut intervenir à titre préventif, en réponse à l'urgence humanitaire et pour permettre la transition de l'urgence vers la coopération au développement.

Le Grand-Duché de Luxembourg respecte les engagements et tient compte des objectifs qu'il a agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes.“

3. L'article 2 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 2.** Il est créé un Fonds de la Coopération au Développement dénommé ci-après le „Fonds“. Il a pour mission de contribuer au financement de la coopération au développement en faveur des populations des pays en développement au moyen

- de la coopération bilatérale;
- de la coopération régionale;
- de la coopération avec les organisations internationales;
- de la collaboration avec les organisations non gouvernementales de développement agréées au sens de l'article 7.

Ce financement peut inclure des programmes de renforcement des capacités et d'assistance technique, y compris des frais en relation avec le recrutement d'agents de la coopération et de coopérants ainsi que la formation de boursiers et de stagiaires.“

4. A l'article 4 de la même loi, les alinéas 1 et 2 sont remplacés par le texte suivant:

„**Art. 4.** Sauf décision motivée du Gouvernement en conseil et sur avis du comité interministériel prévu à l'article 50 de la présente loi, le Fonds peut intervenir en faveur des populations des pays en développement

1) dans les secteurs suivants:

- l'action sociale, y compris la santé, l'habitat, l'éducation et la formation professionnelle;
- l'agriculture et la sécurité alimentaire;
- l'eau et l'assainissement;
- la coopération économique, financière et industrielle;

- la coopération dans le domaine de l’environnement;
- la coopération culturelle et scientifique;
- l’éducation au développement.

2) selon les approches transversales suivantes:

- la promotion des droits de l’homme;
- le renforcement de la bonne gouvernance, y inclus la démocratie participative;
- la dimension de genre;
- le développement local intégré.

Le Fonds peut servir au financement de programmes pluriannuels à négocier avec les pays partenaires ou des acteurs de coopération au développement spécialisés, par des aides directes, par le financement ou le cofinancement de programmes ou des projets d’organismes publics ou privés, nationaux ou internationaux.“

5. L’article 6 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 6.** Le ministre présente chaque année à la Chambre des Députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds, ainsi qu’un décompte spécifiant toutes les recettes et l’attribution des dépenses par pays et par grands types d’intervention sectorielle. Le rapport est complété par les autres interventions de l’administration publique en matière de coopération au développement, afin de donner à la Chambre des Députés une vue d’ensemble sur les activités du gouvernement dans le cadre de l’aide publique luxembourgeoise au développement. Il fait également état des travaux du comité interministériel prévu à l’article 50 de la présente loi, notamment pour ce qui est de la cohérence des politiques pour le développement.“

6. Au titre III de la même loi, le terme „luxembourgeoises“ est remplacé par ceux de „de développement“.

7. L’article 7 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 7.** Sont agréées comme organisations non gouvernementales de développement, les associations sans but lucratif ou les fondations, constituées conformément à la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif qui ont pour objet social notamment la coopération au développement.

L’agrément est accordé par le ministre sur base de critères à fixer par règlement grand-ducal.

L’agrément est accordé pour la durée de deux ans et peut être renouvelé. Il peut être retiré dans les cas prévus par règlement grand-ducal.“

8. A l’intitulé du chapitre 2 de la même loi, les termes „et de la donation globale“ sont supprimés.

9. A l’article 8 de la même loi, les termes „luxembourgeoises“ ainsi que „ou de donation globale“ sont supprimés et l’alinéa 3 est abrogé.

10. A l’article 9, les termes „ou d’une donation globale“ sont supprimés.

11. Aux articles 10 et 11 de la même loi, les termes „ou une donation globale“ sont supprimés.

12. L’article 12 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 12.** Sans dépasser le seuil d’intervention prévu à l’article précédent, plusieurs seuils d’intervention du cofinancement peuvent être déterminés suivant un ensemble de critères à fixer par règlement grand-ducal. Un plafond financier annuel maximal pour un cofinancement à accorder à un programme ou projet peut également y être prévu.“

13. L’article 13 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 13.** L’apport de l’organisation non gouvernementale agréée peut inclure un financement provenant de ses propres ressources et de sources d’autres organisations non gouvernementales agréées et des bénéficiaires locaux, sans que l’apport de ces derniers puisse dépasser celui des organisations non gouvernementales agréées. Les ressources propres de l’organisation non gouvernementale et les sources d’autres organisations non gouvernementales doivent avoir été collectées au Luxembourg. Les conditions dans lesquelles un apport autre que financier de la part des bénéficiaires locaux peut être valorisé et mis en compte sont fixées par règlement grand-ducal.“

14. L'article 14 de la même loi est abrogé.
15. La dernière phrase de l'article 15 de la même loi est supprimée.
16. L'article 17 de la même loi est remplacé par le texte suivant:  
 „**Art. 17.** Les subsides sont octroyés sur base de critères à fixer par règlement grand-ducal.“
17. A la suite de l'article 17 de la même loi, il est inséré un article 17bis, libellé comme suit:  
 „**Art. 17bis.** A la charge du Fonds, le ministre peut accorder à une organisation non gouvernementale agréée un subside destiné à la soutenir dans le financement des frais administratifs engendrés par des activités en faveur des populations des pays en développement. Les critères applicables sont fixés par règlement grand-ducal.“
18. A l'article 18 de la même loi, les termes „de la donation globale“ sont supprimés.
19. L'article 18 de la même loi est complété par l'alinéa suivant: „Au titre de l'accord-cadre et par dérogation à l'article 11, le ministre peut accorder à une organisation non gouvernementale agréée un cofinancement s'élevant jusqu'à un seuil d'intervention de quatre cents pour cent de l'apport investi par cette organisation dans un programme“.
20. L'article 19 de la même loi est remplacé par le texte suivant:  
 „**Art. 19.** Les critères applicables à la conclusion d'un accord-cadre sont fixés par règlement grand-ducal.“
21. A l'article 21 de la même loi, point 4, les termes „ou à une organisation non gouvernementale“ sont supprimés.
22. A l'article 30 de la même loi, l'alinéa 5 est remplacé par le texte suivant:  
 „La part patronale des cotisations de sécurité sociale dues pour la durée de la mission de coopération est à charge de l'Etat. Elle est payée au centre commun de la sécurité sociale par l'organisation non gouvernementale et remboursée à celle-ci par l'Etat sur présentation des pièces justificatives.“
23. A l'article 35 de la même loi, les termes „les membres d'organisations non gouvernementales“ sont remplacés par ceux de „les membres d'organisations non gouvernementales agréées“.
24. L'article 50 de la même loi est remplacé par le texte suivant:  
 „**Art. 50.** Il est institué un comité interministériel pour la coopération au développement. Il donne son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement, sur la cohérence des politiques pour le développement ainsi que sur les matières indiquées par la présente loi. La composition et le fonctionnement de ce comité interministériel sont fixés par règlement grand-ducal.“
- Art. 2.–** Le Code de la sécurité sociale est modifié comme suit:
1. L'article 32 est modifié comme suit:  
 „a) le 2e tiret prend la teneur suivante:  
 „– par parts égales à l'Etat et aux assurés visés à l'article 1er, alinéa 1, sous 7) et 12) et à l'article 2, alinéa 3;“  
 b) le 8e tiret prend la teneur suivante:  
 „– à l'Etat en ce qui concerne les assurés visés à l'article 1er, alinéa 1, sous 13), 15), 16), 17) et 19);“ “
2. L'article 240, alinéa 1 est modifié comme suit:  
 „a) le point 2) prend la teneur suivante:  
 „2) entièrement à charge de l'Etat pour les assurés visés à l'article 171, alinéa 1, point 12);“  
 b) le point 11) prend la teneur suivante:  
 „11) par parts égales à l'Etat et aux assurés visés à l'article 171, alinéa 1, point 8) et à l'article 173bis, alinéa 2.“ “
3. L'article 377, alinéa 1er prend la teneur suivante:  
 „La contribution dépendance sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement est due par les personnes assurées en vertu des articles 1er à 6. Toutefois, elle est à charge de l'assuré principal, de la congrégation ou de l'Etat pour les personnes visées respectivement au numéro 5),

au numéro 6) et aux numéros 13) et 15) de l'article 1er, alinéa 1 dans les conditions prévues à l'article 32.“

Luxembourg, le 26 mars 2012

*La Rapportrice,*  
Nancy ARENDT

*Le Président,*  
Ben FAYOT

