

Rapport spécial

sur la programmation du fonds « Asile, Migration et Intégration »



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	7
1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....	7
1.1. INTRODUCTION	7
1.2. OBJECTIFS ET CHAMP DE CONTROLE	7
1.3. MINISTÈRES DE TUTELLE CONCERNES	8
1.4. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTROLE.....	9
2. PARTIE I : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE ET DE LA GESTION DU FONDS AMIF 2021-2027	10
2.1. PRÉSENTATION DU FONDS AMIF 2021-2027	10
2.2. GOUVERNANCE DU FONDS	12
2.2.1. Autorités responsables	12
2.2.1.1. Autorité de gestion.....	13
2.2.1.1.1. Missions de l'autorité de gestion	13
2.2.1.1.2. Organisation interne	14
2.2.1.1.3. Procédures applicables	14
2.2.1.1.4. Fonction comptable.....	15
2.2.1.1.5. Délégation de tâches	15
2.2.1.2. Organisme intermédiaire.....	15
2.2.1.2.1. Mode opératoire entre l'organisme intermédiaire et l'autorité de gestion.....	15
2.2.1.2.1.1. Constatations et recommandations de la Cour	16
2.2.1.2.2. Contrôle de l'organisme intermédiaire par l'autorité de gestion	17
2.2.1.2.2.1. Constatations et recommandations de la Cour	18
2.2.1.3. Autorité d'audit	18
2.2.1.3.1. Constatations de la Cour	19
2.2.2. Office national de l'accueil.....	20
2.2.2.1. Rôle de l'ONA dans la mise en œuvre du fonds AMIF	20
2.2.2.2. Organisation interne de l'ONA en relation avec le fonds AMIF	20
2.2.2.3. Constatations et recommandations de la Cour	21
2.2.3. Comité de suivi.....	22
2.2.4. Comité de pilotage	23



Table des matières

2.3. GESTION DU FONDS	25
2.3.1. Echantillon	25
2.3.2. Mise en œuvre opérationnelle et financière des projets.....	26
2.3.2.1. Appel à projets.....	26
2.3.2.2. Analyse et sélection des projets.....	26
2.3.2.2.1. Constatation de la Cour	27
2.3.2.3. Conventions et décisions de mise en œuvre.....	28
2.3.2.4. Suivi opérationnel	29
2.3.2.4.1. Visites de suivi-monitoring.....	29
2.3.2.4.2. Indicateurs	29
2.3.2.4.3. Rapport final.....	30
2.3.2.5. Suivi financier.....	30
3. PARTIE II : GENÈSE DE LA GESTION DU PROJET « MOBILE ASSISTED LANGUAGE TOOL » (MALT)	33
3.1. PRESENTATION DU FONDS AMIF 2014-2020	33
3.2. GENESE DU PROJET.....	36
3.2.1. Mise en œuvre opérationnelle et financière du projet MALT	36
3.2.1.1. Appel à projets.....	36
3.2.1.2. Candidature.....	36
3.2.1.3. Sélection du projet.....	36
3.2.1.4. Notification	38
3.2.1.5. Conventions.....	39
3.2.1.6. Suivi opérationnel	40
3.2.1.6.1. Evaluations périodiques	40
3.2.1.6.2. Rapport intermédiaire et rapports finaux	40
3.2.1.6.3. Analyse du rapport final	40
3.2.1.7. Suivi financier.....	41
3.2.1.7.1. Décompte de la première convention	41
3.2.1.7.2. Décompte de la deuxième convention	43
3.2.1.7.3. Récapitulatif financier	43
3.2.2. Evénements postérieurs à la clôture du projet MALT.....	46
3.2.2.1. Rapport de contrôle de l'autorité d'audit.....	46
3.2.2.2. Prise de position de l'autorité responsable sur les contrats de sous-traitance.....	47



Table des matières

3.2.2.3. Note interne « MALT ».....	48
3.2.2.4. Réunion entre l'autorité responsable et l'autorité d'audit.....	48
3.2.2.5. Demande des pièces justificatives manquantes par l'autorité responsable	49
3.2.2.6. Réponse du porteur de projet	50
3.2.2.7. Demande de remboursement.....	50
3.2.2.8. Prise de position du porteur de projet	51
3.2.2.9. Prise de position d'un membre du parti politique	51
3.2.2.10. Prise de position du comité du parti politique.....	52
3.2.2.11. Déclaration d'inéligibilité des dépenses par la Commission européenne	52
3.2.2.12. Parquets luxembourgeois et européen	52
ANNEXES : CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS	54
II. LA PRISE DE POSITION DES MINISTERS	55



LISTE DES ABREVIATIONS

AA	Autorité d'audit
AR	Autorité(s) responsable(s)
AG	Autorité de gestion
COFIL	Comité de pilotage
CSS	Comité de sélection et de suivi
DCF	Direction du contrôle financier
DGIM	Direction générale de l'immigration
Fonds AMIF	Fonds « Asile, Migration et Intégration »
IGF	Inspection générale des finances
OI	Organisme intermédiaire
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MAI	Ministère des Affaires intérieures
MALT	Mobile Assisted Language Tool
MFSVA	Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil
OLAI	Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration
ONA	Office national de l'accueil

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes (ci-après « la loi modifiée du 8 juin 1999 ») prévoit que la Cour peut, à la demande de la Chambre des députés, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En application de la disposition précitée, la Chambre des députés a, en date du 21 octobre 2024, saisi la Cour pour l'élaboration d'un rapport spécial relatif au fonds « Asile, Migration et Intégration » (ci-après le « fonds AMIF »).

Des entretiens avec les autorités responsables du programme ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2. Objectifs et champ de contrôle

Les objectifs poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999. A l'article 3 (1), il est notamment précisé que la Cour examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses.

Le présent rapport a pour objectif principal de répondre à la demande formulée par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés.

Sur base de la lettre de la Chambre des députés du 21 octobre 2024, la Cour a identifié deux parties faisant l'objet de son contrôle :

- le premier volet concerne l'analyse du dispositif de gouvernance et de gestion du fonds AMIF pour la période de programmation 2021-2027 au niveau des différents départements étatiques concernés. Cette analyse porte notamment sur les mécanismes de gouvernance ainsi que sur les procédures appliquées en matière de contrôle et de gestion financière. La période de contrôle retenue correspond aux années 2021 à 2025 et prend en compte certains événements survenus jusqu'en février 2026 ;
- le deuxième volet présente une genèse de la gestion du projet MALT dans le contexte de la programmation 2014-2020 du fonds AMIF tout en identifiant les montants y impliqués.

1.3. Ministères de tutelle concernés

Considérant que la période de contrôle du premier volet concerne la programmation 2021-2027 et que celle du deuxième volet concerne la programmation 2014-2020, il importe de souligner que le présent rapport concerne différents ministères de tutelle responsables de l'autorité de gestion désignée :

- période de programmation 2021-2027 :
 - o pour la période 2021-2023 la fonction de l'autorité de gestion du fonds AMIF a été assurée par le Secrétariat général du ministère des Affaires étrangères et européennes (ci-après « MAEE »);
 - o depuis le réaménagement ministériel de novembre 2023, l'autorité de gestion du fonds AMIF revient au ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (ci-après « MFSVA ») ;
- période de programmation 2014-2020 :
 - o pour la période 2013-2019 la fonction de l'autorité responsable du fonds AMIF a été assurée par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après « OLAI ») sous la tutelle du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région ;
 - o de 2020 à 2023 le suivi du programme a été fait par l'Office national de l'accueil (ci-après « ONA ») sous la tutelle du ministre de l'Immigration et de l'Asile auprès du MAEE et depuis novembre 2023 sous la tutelle du MFSVA.

1.4. Chronologie des travaux de contrôle

21 octobre 2024	Saisine par la Chambre des députés pour l'élaboration d'un rapport spécial sur la programmation du fonds AMIF ;
15 mai 2025	Lettre d'annonce du contrôle adressée au ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, au ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil ainsi qu'à l'Inspection générale des finances ;
30 juin 2025	Réunion auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes ;
8 juillet 2025	Réunion auprès du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil ;
15 juillet 2025	Réunion auprès de l'Inspection générale des finances ;
15 juillet 2025	Lettre d'annonce du contrôle adressée à l'Office national de l'accueil ;
6 octobre 2025	Lettre d'annonce du contrôle adressée au ministre des Affaires Intérieures pour une entrevue avec la Direction générale de l'immigration ;
13 octobre 2025	Réunion auprès de l'Office national de l'accueil ;
17 novembre 2025	Réunion auprès de la Direction générale de l'immigration ;
18 novembre 2025	Réunion avec la Direction du contrôle financier ;
15 et 16 décembre 2025	Contrôle sur place d'un échantillon de projets auprès du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil.

2. Partie I : Analyse de la gouvernance et de la gestion du fonds AMIF 2021-2027

2.1. Présentation du fonds AMIF 2021-2027

Le fonds AMIF est le principal instrument de financement dans le domaine de l'asile, de la migration et de l'intégration au niveau de l'Union européenne mis à la disposition des Etats membres. La première programmation du fonds couvrait la période 2014-2020 et la seconde porte sur la période 2021-2027.

Le règlement (UE) 2021/1147 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021¹ (ci-après « règlement (UE) 2021/1147 ») établit le fonds AMIF pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2027.

Selon l'article 3 de ce règlement, *« le Fonds a pour objectif général de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires et à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile et de la politique commune en matière d'immigration, conformément aux dispositions pertinentes de l'acquis de l'Union et dans le plein respect des obligations internationales de l'Union et des États membres qui découlent des instruments internationaux auxquels ils sont parties ».*

Ledit règlement est complété par le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021² (ci-après « règlement (UE) 2021/1060 ») contenant les dispositions communes applicables à divers fonds européens, dont le fonds AMIF, pour la période 2021-2027.

L'article 21 du règlement (UE) 2021/1060 prévoit que *« les États membres élaborent (...) des programmes en vue de mettre en œuvre les Fonds pour la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2027 ».* La Commission européenne évalue le programme et sa conformité avec ce règlement et avec les règlements spécifiques au fonds. Selon l'article 23, cette dernière *« adopte au moyen d'un acte d'exécution, une décision portant approbation du programme au plus tard cinq mois après la date de présentation initiale de ce programme par l'État membre ».*

Le programme national luxembourgeois a été validé par la Commission européenne le 24 novembre 2022 et a fait l'objet d'amendements en 2023 et 2024, aboutissant respectivement aux

¹ Règlement (UE) 2021/1147 du parlement européen et du conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds « Asile, migration et intégration »

² Règlement (UE) 2021/1060 du parlement européen et du conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

versions 2.0 et 3.0 du programme. Au moment de la rédaction du présent rapport, une version 4.0 du programme a été approuvée par le comité de suivi du fonds AMIF, laquelle est en attente de validation par la Commission européenne.

Afin d'atteindre l'objectif général du fonds AMIF, tel que défini par l'article 3 du règlement (UE) 2021/1147, le programme reprend les quatre objectifs spécifiques :

1. Asile (OS1) : renforcer et développer tous les aspects du régime d'asile européen commun, y compris sa dimension extérieure ;
2. Migration légale et intégration (OS2) : renforcer et développer la migration légale vers les Etats membres en fonction de leurs besoins économiques et sociaux, et promouvoir l'intégration et l'inclusion sociale effectives des ressortissants de pays tiers et contribuer à celles-ci ;
3. Renvoyer (OS3) : contribuer à la lutte contre la migration irrégulière, favoriser un retour et une réadmission effectifs, sûrs et dans la dignité, et promouvoir une réintégration initiale effective dans les pays tiers et y contribuer ;
4. Solidarité (OS4) : accroître la solidarité et le partage équitable des responsabilités entre les Etats membres, en particulier à l'égard des Etats les plus touchés par les difficultés liées à la migration et à l'asile, y compris une coopération pratique.

Pour chacun de ces objectifs spécifiques, le Luxembourg a défini dans son programme national les types d'actions à réaliser. Ainsi, pour chaque objectif retenu, le programme présente une description détaillée des actions envisagées, en considérant la situation initiale du pays ainsi que ses besoins et ses défis identifiés.

Le programme national précise également les indicateurs de résultat associés à chacune des actions, le plan de financement ainsi que l'ensemble des informations requises par la réglementation européenne.

Par ailleurs, le programme indique les autorités responsables désignées pour la mise en œuvre du programme au Luxembourg.

A noter que le budget total du programme national version 3.0 se compose d'une part, de la contribution de l'Union européenne s'élevant à 23.302.860 euros, et d'autre part, de la contribution nationale fixée à 4.834.231,13 euros. La dotation totale atteint ainsi un montant de 28.137.091,13 euros. Cette dotation est répartie suivant les quatre objectifs spécifiques ainsi

que sur le budget dédié à l'assistance technique³, lequel est entièrement financé par l'Union européenne.

2.2. Gouvernance du fonds

2.2.1. Autorités responsables

Le règlement (UE) 2021/1060 prévoit au premier paragraphe de l'article 71 que « *l'Etat membre désigne pour chaque programme une autorité de gestion et une autorité d'audit* ». Le troisième paragraphe du même article précise que « *l'autorité de gestion peut désigner un ou plusieurs organismes intermédiaires pour exécuter certaines tâches sous sa responsabilité. (...)* ».

La mise en œuvre du programme national luxembourgeois du fonds AMIF pour la période 2021-2027 repose sur une architecture de gouvernance impliquant plusieurs entités publiques agissant en tant qu'autorités responsables. Le programme national (en sa version 1.1), tel qu'approuvé par la décision de la Commission européenne en date du 24 novembre 2022, désignait comme autorité de gestion, le Secrétariat général du MAEE et comme organisme intermédiaire, le département de l'intégration du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

À la suite des élections législatives de 2023, le gouvernement luxembourgeois a procédé, le 27 novembre 2023, à une réorganisation des portefeuilles ministériels. Cette restructuration a entraîné une nouvelle distribution des responsabilités relatives à l'immigration, à l'asile et à l'accueil entre les ministères concernés. Les compétences et attributions relevant initialement de la responsabilité du Secrétariat général du MAEE ont été réparties entre deux entités distinctes, à savoir le MFSVA et la Direction générale de l'immigration (ci-après « DGIM ») du ministère des Affaires intérieures (ci-après « MAI »).

Il s'ensuit que le MFSVA a été désigné comme autorité de gestion, assurant la supervision stratégique, financière et comptable du programme. La DGIM agit désormais en tant qu'organisme intermédiaire, assurant les actions du programme national liées à l'immigration.

Le 11 mars 2024, le MFSVA et le MAI ont informé la Commission européenne de la nouvelle répartition des responsabilités et de leur désignation en qualité d'autorité de gestion, respectivement d'organisme intermédiaire. Le 26 mars 2024, la Commission européenne a accusé réception

³ L'assistance technique est prévue à l'article 36 du règlement (UE) 2021/1060. Elle finance les actions nécessaires à une gestion efficace des fonds européens visés par ce règlement, notamment les activités liées à la préparation, la formation, la gestion, le suivi, l'évaluation, la visibilité et la communication.

de la nouvelle composition des autorités responsables en demandant de procéder à l'amendement du programme national afin d'y refléter les changements.

Pour ce qui est de l'autorité d'audit, celle-ci est exercée depuis le début de la période de programmation 2021-2027 par l'Inspection générale des finances (ci-après « IGF »), sous l'autorité du ministère des Finances.

Finalement, il importe de souligner que les constatations et recommandations formulées par la Cour sous ce point se réfèrent à la période suivant les élections législatives de 2023.

2.2.1.1. Autorité de gestion

Conformément au règlement (UE) 2021/1060, notamment en ses articles 49 et 72, l'autorité de gestion assume la responsabilité globale de la gestion et de la mise en œuvre du fonds AMIF ainsi que du programme national y afférent. Cette responsabilité couvre à la fois la planification stratégique, la coordination des acteurs, la supervision des opérations et la conformité réglementaire.

2.2.1.1.1. Missions de l'autorité de gestion

L'article 49 établit un ensemble d'obligations visant à assurer la transparence, la publicité et la visibilité du financement européen, en confiant à l'autorité de gestion la responsabilité de publier les informations essentielles sur les programmes et les opérations, d'assurer une communication claire et de veiller au respect des règles de visibilité.

L'article 72 attribue à l'autorité de gestion un ensemble de fonctions stratégiques et opérationnelles couvrant la sélection des opérations, la gestion courante du fonds, la supervision des organismes intermédiaires, l'enregistrement et le stockage électronique de données et, dans certains cas, la fonction comptable.

Sur base des articles 49 et 72, l'autorité de gestion a identifié trois grandes fonctions lui incombant, présentées dans le manuel des procédures administratives comme suit :

- « la gestion du programme dans sa planification, son lancement en passant par son organisation, son lancement et sa visibilité ;
- la mise en œuvre et le suivi du programme par les porteurs de projet et production des supports administratifs et techniques ;
- la gestion administrative et financière du programme, ainsi que le contrôle et suivi et l'identification des irrégularités ».

2.2.1.1.2. Organisation interne

Dans l'exercice des missions attribuées à l'autorité de gestion, le MFSVA a mis en place une cellule de gestion dénommée « cellule AMIF ». Suivant le manuel des procédures administratives, cette cellule est composée d'une équipe opérant selon une approche transversale. Ses membres sont habilités à collaborer étroitement dans l'ensemble des activités. En principe, quatre personnes font partie de la cellule AMIF :

- un chef de division, faisant office de responsable de l'autorité de gestion du fonds AMIF ;
- deux gestionnaires du fonds dont le rôle inclut la vérification de la gestion appropriée des opérations ;
- un gestionnaire financier assurant la fonction comptable telle que prévue par l'article 76 du règlement (UE) 2021/1060.

Il appert que l'un des gestionnaires ne fait plus partie de la cellule AMIF, celui-ci ayant été réaffecté à l'ONA.

2.2.1.1.3. Procédures applicables

L'article 63 du règlement (UE) 2021/1060 prévoit que « *l'éligibilité d'une dépense est déterminée sur la base des règles nationales, sauf si des dispositions spécifiques sont arrêtées dans le présent règlement ou les règlements spécifiques aux Fonds ou sur la base de ceux-ci* ». A ce titre, l'autorité de gestion (Secrétariat général du MAEE) a élaboré un manuel des procédures financières qui « *a pour objet d'explicitier les modalités d'éligibilité des dépenses des projets présentés, d'apporter une aide aux porteurs de projets dans leur travail de montage du rapport financier et de poser un cadre sur lequel se baseront les contrôles préalables au paiement du solde qui seront réalisés par les autorités nationales et communautaires habilitées.* » Ce manuel des procédures financières a été établi le 17 septembre 2021, puis mis à jour à plusieurs reprises.

De plus, l'autorité de gestion (MFSVA) a mis en place un manuel des procédures administratives, qui détaille le système de gestion et de contrôle du fonds. La première version de ce manuel date du 31 décembre 2024.

Les deux manuels ont été formellement approuvés par le comité de pilotage⁴ en février 2025.

⁴ Cf. point 3.2.4. du présent rapport

2.2.1.1.4. Fonction comptable

La fonction comptable prévue à l'article 76 du règlement (UE) 2021/1060 incombe à l'autorité de gestion. La tâche est assurée par le gestionnaire financier de la division de la comptabilité du MFSVA. Les attributions inhérentes à cette fonction comptable sont l'établissement et la présentation des demandes de paiement à la Commission, l'établissement et la présentation des comptes et confirmation de leur exhaustivité, de leur exactitude et de leur véracité ainsi que l'enregistrement électronique de tous les éléments des comptes, y compris les demandes de paiement. Ses attributions incluent également le contrôle de l'éligibilité des dépenses.

2.2.1.1.5. Délégation de tâches

Il importe de souligner que, parmi les attributions relevant de l'autorité de gestion, certaines tâches font l'objet d'une délégation. Ainsi, la DGIM qui agit en qualité d'organisme intermédiaire, se voit attribuer certaines tâches et responsabilités, alors que d'autres tâches et responsabilités incombent à l'ONA. Ces derniers jouent également un rôle opérationnel dans l'exécution du programme national du fonds AMIF, en assurant la mise en œuvre de certaines actions visant l'atteinte des objectifs spécifiques.

2.2.1.2. Organisme intermédiaire

L'article 29, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/1060 prévoit que *« lorsqu'une autorité ou entité territoriale exerce des tâches relevant de la responsabilité de l'autorité de gestion autres que la sélection des opérations, cette autorité ou entité est désignée par l'autorité de gestion comme étant un organisme intermédiaire »*.

Conformément à cet article, la DGIM a été désignée en novembre 2023 en qualité d'organisme intermédiaire au titre de la période de programmation 2021-2027.

2.2.1.2.1. Mode opératoire entre l'organisme intermédiaire et l'autorité de gestion

Le règlement (UE) 2021/1060 prévoit au troisième paragraphe de l'article 71 que *« les modalités conclues entre l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires sont consignées par écrit »*.

Le 29 mars 2024, un protocole d'entente a été signé entre le MFSVA et la DGIM ayant pour objectif de définir les missions et les responsabilités déléguées par l'autorité de gestion à l'organisme intermédiaire et de préciser les procédures de supervision de ces missions.

En vertu des termes du protocole d'entente, l'autorité de gestion a transféré certaines responsabilités à l'organisme intermédiaire. Ce transfert porte sur le traitement des requêtes relatives à la

protection internationale, ainsi que sur la gestion des procédures d'entrée, de séjour et de retour des ressortissants d'Etats tiers.

Ledit protocole précise, en outre, pour quelles actions des différents objectifs spécifiques définis au programme national l'organisme intermédiaire est habilité à agir.

Le protocole d'entente définit également les obligations qui incombent à l'organisme intermédiaire, à savoir :

- a) le respect des dispositions du règlement (UE) 2021/1147 et du règlement (UE) 2021/1060 ainsi que celles des éventuels actes délégués et d'exécution ;
- b) la gestion, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des actions du programme pluriannuel national selon les règles arrêtées d'un commun accord avec l'autorité de gestion. Selon le protocole, ces règles concernent la programmation et la budgétisation d'actions, le lancement et le suivi des appels à projets, la gestion opérationnelle de projets, le suivi et le contrôle de projets y compris la rédaction et la validation des documents de suivi, ainsi que la préparation des comptes et la validation des rapports à soumettre à la Commission européenne ;
- c) la vérification de la bonne application par les bénéficiaires des règles applicables tant au niveau national, qu'au niveau de l'Union européenne ;
- d) la mise en place et le maintien d'une structure organisationnelle, ainsi qu'un système de gestion et de contrôle adapté à l'accomplissement de sa mission.

2.2.1.2.1.1. Constatations et recommandations de la Cour

Pour ce qui est des obligations formulées au point b), l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire soutiennent qu'il n'existe pas de procédures formalisées et que la gestion, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des actions du programme pluriannuel national sont définis par le manuel des procédures administratives. Ce document, validé par le comité de pilotage au sein duquel les deux entités sont membres, constituerait l'accord formel entre les deux entités, satisfaisant ainsi à l'exigence de disposer de règles arrêtées d'un commun accord.

D'après la Cour, le manuel en question ne définit pas de règles spécifiques et mutuellement convenues, mais se contente d'énoncer que « *la gestion, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des actions du programme pluriannuel national se font selon les règles arrêtées d'un commun accord avec l'autorité de gestion : la gestion appropriée des projets de l'OI est réalisée par l'AG, elle-même, l'OI conservant avant tout un rôle thématique* ». Toutefois, la portée de cette fonction thématique n'est pas précisée dans le manuel.

S'agissant des obligations découlant du point c), la Cour constate l'absence d'un dispositif de contrôle formalisé permettant d'évaluer si l'organisme intermédiaire s'acquitte de sa mission de vérification de la bonne application par les bénéficiaires des règles applicables tant au niveau national, qu'au niveau de l'Union européenne.

Au titre des obligations prévues au point d), l'organisme intermédiaire se réfère au manuel des procédures administratives, précisant toutefois l'inexistence de procédures écrites distinctes ainsi que l'absence d'une structure organisationnelle dédiée spécifiquement au fonds AMIF.

Sur base de ce qui précède, la Cour recommande :

- la formalisation des règles arrêtées d'un commun accord. Ce document aurait pour finalité de définir la répartition des tâches et les responsabilités exactes de l'organisme intermédiaire, notamment en précisant la portée de cette fonction thématique, afin de lever toute ambiguïté sur son périmètre d'intervention ;
- l'élaboration de procédures internes propres à l'organisme intermédiaire détaillant son système de gestion et de contrôle interne, spécifiquement pour le fonds AMIF ;
- la mise en place d'un dispositif de contrôle formalisé afin de répondre à l'obligation de la vérification de la bonne application par les bénéficiaires des règles applicables ;
- la création d'une cellule dédiée pour la gestion du fonds AMIF au sein de la DGIM, afin de répondre à l'obligation d'une structure organisationnelle adaptée à l'accomplissement de sa mission ;
- la validation des documents de référence (manuels, procédures, avenants, etc.) par les instances compétentes avant l'entrée en vigueur et l'application effective aux opérations du programme.

2.2.1.2.2. Contrôle de l'organisme intermédiaire par l'autorité de gestion

Le protocole d'entente prévoit les dispositions suivantes en matière de contrôle de l'organisme intermédiaire par l'autorité de gestion :

- a) l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire fixent d'un commun accord les règles relatives au contrôle par l'autorité de gestion du respect des règles applicables dans le cadre de la mise en œuvre du fonds par l'organisme intermédiaire ;
- b) l'organisme intermédiaire transmet à l'autorité de gestion les données financières et opérationnelles des projets sélectionnés, ainsi que tout autre document et information

qui devront être transmis à la Commission européenne, au moins 15 jours avant la date de remise du rapport en question par l'autorité de gestion à la Commission européenne ;

- c) la mise en œuvre des tâches déléguées à l'organisme intermédiaire par l'autorité de gestion est suivie dans le cadre du comité de pilotage qui se réunit régulièrement pour assurer la bonne gestion du fonds au Luxembourg ;
- d) par ailleurs, l'autorité de gestion supervise l'organisme intermédiaire lors des visites effectuées au moins une fois par an. Cette visite est faite sur la base d'une liste de contrôle (checklist) et permet à l'autorité de gestion de vérifier le respect et l'application correcte des procédures par l'organisme intermédiaire, telles que décrites dans le manuel des procédures.

2.2.1.2.2.1. Constatations et recommandations de la Cour

S'agissant de la disposition énoncée au point a), l'organisme intermédiaire et l'autorité de gestion se réfèrent à nouveau au manuel des procédures administratives ainsi qu'au manuel des procédures financières. La Cour constate que ces documents ne prévoient aucune règle relative au contrôle de l'organisme intermédiaire par l'autorité de gestion.

Concernant la disposition prévue au point b), l'organisme intermédiaire affirme que la transmission des données financières et opérationnelles des projets est effectuée directement par les porteurs de projet envers l'autorité de gestion. En conséquence, selon l'organisme intermédiaire, ce dernier ne procède à aucune communication de pièces ou d'informations à destination de l'autorité de gestion.

2.2.1.3. Autorité d'audit

Conformément aux dispositions du règlement (UE) 2021/1060, l'autorité d'audit exerce ses fonctions afin de garantir la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle ainsi que la légalité et la régularité des dépenses réalisées dans le cadre de l'exécution du programme.

Dans le cadre du programme national luxembourgeois, la fonction d'autorité d'audit est assurée par l'IGF, placée sous la tutelle du ministère des Finances.

Tout d'abord, l'autorité d'audit est tenue de procéder à la conception d'une stratégie d'audit, en concertation avec l'autorité de gestion, qui repose sur une évaluation des risques. S'en suivent plusieurs audits prévus à la fois par la stratégie d'audit et par la réglementation en vigueur, à savoir :

- les audits de système ;

- les audits des comptes ;
- les audits des opérations.

A cet effet, l'autorité d'audit doit transmettre à la Commission européenne un avis d'audit annuel portant sur l'exhaustivité et la véracité des comptes, la légalité et la régularité des dépenses et le bon fonctionnement du système de gestion de contrôle.

De plus, l'autorité d'audit doit élaborer un rapport annuel de contrôle présentant les principales constatations, incluant une analyse des erreurs et des déficiences dans les systèmes, les mesures correctives mises en œuvre ainsi que le taux d'erreur calculé.

Il convient de préciser que l'autorité d'audit a pris la décision d'externaliser certaines de ses tâches à un prestataire. Cette externalisation porte notamment sur la conception de la stratégie d'audit, l'exécution des audits des systèmes, des audits des opérations et des audits des comptes, ainsi que sur l'élaboration du rapport annuel de contrôle. A noter que l'ensemble des tâches externalisées demeurent sous la responsabilité de l'autorité d'audit.

2.2.1.3.1. Constatations de la Cour

L'autorité d'audit a informé la Cour, le 28 juillet 2025, que la stratégie d'audit n'était pas encore finalisée. Une version finalisée lui a été communiquée le 16 octobre 2025.

La Cour relève que l'audit de système, visant l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire, n'a été finalisé que le 27 février 2026. Or, en vertu de l'article 78 du règlement (UE) 2021/1060, cet audit aurait dû être effectué dans un délai de 21 mois suivant l'approbation ou la modification du programme.

La Cour constate que la stratégie d'audit ainsi que l'audit de système n'ont été finalisés qu'en octobre 2025 respectivement en février 2026, alors que la période de programmation du fonds AMIF avait débuté en 2021. Il s'ensuit que l'audit de système n'a porté que sur l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire actuellement en charge. De ce fait l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire désignés pendant la période 2021 à 2023 n'ont pas fait l'objet de cet audit.

En outre, la Cour constate que le premier audit des comptes ainsi que le premier avis d'audit pour la période de programmation 2021-2027 ne datent que du 27 février 2026.

Bien qu'un rapport annuel de contrôle soit requis par la réglementation, la Cour constate que le premier rapport produit ne date que du 27 février 2026, couvrant la période de référence allant du 1^{er} juillet 2024 au 30 juin 2025.

Au moment du contrôle de la Cour, l'autorité de gestion affirmait avoir déjà déclaré des dépenses à la Commission européenne en octobre 2024 au titre de la période de programmation 2021-2027, alors que l'autorité d'audit n'avait pas encore réalisé d'audits des opérations et ceci en raison d'une absence supposée de dépenses déclarées.

La Cour constate que l'autorité d'audit n'a procédé que tardivement à la réalisation des audits des opérations dans le cadre de l'audit de système.

2.2.2. Office national de l'accueil

L'ONA, qui a succédé à l'OLAI, a été créé par la loi du 4 décembre 2019. Selon l'article 1^{er}, il s'agit d'une administration placée sous l'autorité du ministre ayant l'asile dans ses attributions. Le règlement interne du Gouvernement du 28 novembre 2023 prévoit que l'ONA est placé sous la tutelle du MFSVA. Avant le changement gouvernemental en novembre 2023, l'ONA était placé sous l'autorité du ministre ayant l'asile dans ses attributions, à savoir le ministre de l'Immigration et de l'Asile auprès du MAEE.

Suivant sa loi organique, ses missions principales sont l'organisation de l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de la protection temporaire, la gestion des structures d'hébergement, la collaboration avec d'autres organismes pour la création et la gestion de structures d'hébergement ainsi que la promotion avec les instances compétentes de la construction et de l'aménagement de structures d'hébergement.

2.2.2.1. Rôle de l'ONA dans la mise en œuvre du fonds AMIF

Eu égard au fait que l'OLAI avait été désigné en tant qu'autorité de gestion du programme national luxembourgeois du fonds AMIF pour la période 2014-2020⁵, et considérant que ses missions vont de pair avec certains objectifs du fonds AMIF pour la période 2021-2027, il en résulte que l'ONA est un acteur clé dans la mise en œuvre de certaines actions du fonds, notamment au travers de sa désignation en tant que membre du comité de pilotage.

2.2.2.2. Organisation interne de l'ONA en relation avec le fonds AMIF

Au sein de l'ONA, la gestion administrative en relation avec le fonds AMIF est assurée par deux gestionnaires de la section « Relations internationales ».

Parallèlement à cette gestion administrative, l'ONA a institué un groupe de travail dédié au fonds AMIF. Les divisions et sections concernées y délèguent un ou plusieurs agents.

⁵ Pour la période de programmation 2014-2020, la fonction d'autorité de gestion était officiellement dénommée autorité responsable.

Enfin, l'ONA désigne, pour chaque projet mis en œuvre sous sa responsabilité, un coordinateur et un co-coordinateur. Les agents ainsi nommés peuvent participer aux réunions du comité de pilotage, généralement conjointement avec au minimum l'un des gestionnaires du fonds AMIF au sein de l'ONA.

2.2.2.3. Constatations et recommandations de la Cour

La Cour constate qu'aucun cadre spécifique définissant le rôle opérationnel de l'ONA n'a été établi entre ce dernier et l'autorité de gestion. L'absence d'un tel cadre a été justifiée par les deux parties, en argumentant qu'un protocole n'a pas été jugé nécessaire dans la mesure où l'ONA est placé sous la tutelle du MFSVA qui exerce également la fonction d'autorité de gestion.

En effet, l'absence d'un tel cadre entraîne :

- que le périmètre d'intervention de l'ONA n'est pas défini, ce qui implique que les responsabilités ainsi que l'étendue exacte de son champ de compétence opérationnel au titre du programme national ne sont pas clairement délimitées. Dès lors, la ventilation précise des actions associées aux objectifs spécifiques, imputables à l'ONA ou relevant de la responsabilité de l'autorité de gestion, demeure indéfinie ;
- l'absence de règles arrêtées d'un commun accord avec l'autorité de gestion pour la gestion, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des actions du programme pluriannuel national ;
- que les responsabilités pour la vérification de la bonne application par les porteurs de projets des règles applicables n'ont pas été déterminées.

La Cour constate par ailleurs qu'en l'absence d'un cadre spécifique, aucun mécanisme de supervision n'a été mis en place par l'autorité de gestion dans le but de contrôler l'exécution des missions déléguées à l'ONA. L'autorité de gestion ne peut dès lors pas vérifier la conformité et l'application adéquate des procédures telles qu'elles sont définies dans le manuel des procédures administratives et dans le manuel des procédures financières.

Sur base de ce qui précède, la Cour recommande pour une prochaine période de programmation :

- la désignation officielle de l'ONA en tant qu'organisme intermédiaire et la formalisation de son mandat : la Cour recommande que l'ONA soit formellement désigné en qualité d'organisme intermédiaire par l'autorité de gestion. Cette mesure serait en accord avec le règlement (UE) 2021/1060 qui prévoit au troisième paragraphe de l'article 71 que plusieurs organismes intermédiaires peuvent être désignés par l'autorité de gestion pour exécuter certaines tâches sous sa responsabilité ;

- la mise en place d'un protocole d'entente : la Cour recommande l'établissement d'un protocole d'entente afin d'être conforme à l'article 71, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/1060, qui exige que les modalités de coopération entre l'autorité de gestion et tout organisme intermédiaire soient consignées par écrit ;
- la clarification des missions et des procédures de contrôle : la Cour recommande que le protocole d'entente définisse de manière exhaustive la répartition des tâches ainsi que les obligations et les responsabilités exactes de l'ONA. Une telle clarification permettrait de circonscrire le périmètre d'intervention de l'ONA en précisant pour quelles actions des objectifs spécifiques ce dernier est responsable et de déterminer les responsabilités déléguées par l'autorité de gestion en matière de gestion et de suivi des projets ainsi qu'en matière de contrôle des porteurs de projets ;
- l'intégration de procédures de contrôle et de supervision des activités de l'ONA par l'autorité de gestion : la Cour recommande que le protocole d'entente prévoit un mécanisme de contrôle formel de l'ONA par l'autorité de gestion, incluant des visites annuelles de suivi.

2.2.3. Comité de suivi

Un comité de suivi est prévu par l'article 38 (1) du règlement (UE) 2021/1060 qui dispose que « *chaque État membre institue un comité chargé du suivi de la mise en œuvre du programme (ci-après dénommé « comité de suivi »), après avoir consulté l'autorité de gestion, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification à l'État membre concerné de la décision portant approbation du programme* ». Ce même article précise que « *l'État membre peut instituer un seul comité de suivi pour plusieurs programmes* ».

Le comité de suivi a été institué par arrêté ministériel du 9 mars 2023. Au Luxembourg, le comité de suivi commun aux fonds AMIF, ISF et BMVI⁶ regroupe des représentants des autorités publiques, des partenaires institutionnels et, le cas échéant, de la société civile, en vue d'assurer une représentation équilibrée et une mise en œuvre transparente du programme national. La composition du comité de suivi est arrêtée par l'autorité de gestion, tandis que la Commission européenne participe à ses travaux à titre consultatif.

Les fonctions du comité de suivi sont définies à l'article 40 du règlement (UE) 2021/1060 qui précise les éléments que le comité est chargé d'examiner, les décisions soumises à son approbation

⁶ Fonds ISF : Fonds pour la sécurité intérieure ; Fonds BMVI : Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas

ainsi que son rôle consultatif. Ces attributions sont également détaillées dans le manuel des procédures administratives de l'autorité de gestion.

En vertu de ce manuel, le comité de suivi est notamment appelé à approuver formellement :

- « *La méthode et les critères de sélection des opérations, y compris toute modification qui y est apportée (...)* ;
- *Les rapports annuels de performance du programme* ;
- *Le plan d'évaluation et toute modification de celui-ci* ;
- *Toute proposition de l'autorité de gestion en vue de la modification d'un programme ou de transferts (...).* »

S'agissant plus particulièrement de la méthode et des critères de sélection des opérations, les membres du comité de suivi ont été sollicités, le 25 octobre 2023, afin d'approuver a posteriori la méthodologie de sélection appliquée lors des appels à projets lancés en 2021, 2022 et 2023. Ce recours à une approbation a posteriori s'explique par l'absence de mise en place du comité de suivi au moment du lancement de ces appels.

2.2.4. Comité de pilotage

Un comité de pilotage a été constitué par l'autorité de gestion le 5 novembre 2021. La Cour constate cependant que son premier règlement intérieur, définissant la composition du comité ainsi que les modalités de fonctionnement (procédures de vote, règles de confidentialité, gestion des conflits d'intérêts, etc.), n'a été adopté que le 23 août 2023. Ainsi, certaines décisions, notamment en matière de sélection de projets, ont été prises avant l'existence d'un cadre formalisé.

Bien que le comité de pilotage ne résulte pas directement d'une obligation réglementaire européenne, son existence est néanmoins prévue par le manuel des procédures administratives. Conformément à ce manuel, il incombe à l'autorité de gestion d'assurer « *le bon fonctionnement du comité de suivi et du comité de pilotage* ».

La composition du comité de pilotage est déterminée à l'article 1^{er} du règlement intérieur. Les quatre entités membres sont les suivantes :

- l'autorité de gestion, en l'occurrence le MFSVA ;
- l'organisme intermédiaire, en l'occurrence la DGIM ;
- l'ONA ;

- la Division du Vivre ensemble du MFSVA.

Il convient de souligner que les membres du comité de pilotage siègent au titre de leur entité d'appartenance et n'ont pas été nommés individuellement. Par conséquent, la délégation des différentes entités aux séances peut varier.

Le manuel des procédures administratives, dans sa version du 31 décembre 2024, définit les fonctions du comité de pilotage comme suit :

- *« Le suivi du programme national ;*
- *La préparation de la publication des appels à projets ;*
- *La préparation et la réalisation des marchés publics ;*
- *L'analyse des demandes de cofinancement ;*
- *La sélection des projets ;*
- *La préparation des réunions du comité de suivi ;*
- *L'élaboration des documents méthodologiques destinés à aider les porteurs de projet dans la mise en œuvre des projets ;*
- *La coordination du suivi des projets ;*
- *La collecte des données en lien avec les indicateurs communs ;*
- *La supervision des travaux des experts externes ;*
- *La préparation de la soumission des rapports à la Commission européenne ;*
- *L'organisation de la publicité et la visibilité du programme. »*

2.3. Gestion du fonds

L'article 69 (1) du règlement (UE) 2021/1060 prévoit que « *les États membres disposent de systèmes de gestion et de contrôle pour leurs programmes conformément au présent titre et assurent leur fonctionnement conformément au principe de bonne gestion financière (...)* ».

Le manuel des procédures administratives, établi par l'autorité de gestion, décrit le système de gestion et de contrôle. Ce manuel date du 31 décembre 2024 et reflète dans les grandes lignes le fonctionnement du fonds AMIF depuis le début de la période de programmation.

2.3.1. Echantillon

Afin d'obtenir un aperçu plus détaillé du système de gestion et de contrôle mis en place par l'autorité de gestion, la Cour a sélectionné un échantillon de sept projets sur base d'un relevé fourni par l'autorité de gestion en juillet 2025. Ce relevé recense tous les projets acceptés depuis le début de la période de programmation, soit 41 projets (dont 13 projets en attribution directe) représentant un budget total de 17.112.169,66 euros. A ce budget s'ajoutent encore les dépenses liées à l'assistance technique pour un montant total de 515.479,85 euros. A souligner que l'échantillon concerne des projets se référant à la période de janvier 2021 jusqu'à décembre 2024 au cours de laquelle deux autorités de gestion distinctes étaient en charge du fonds AMIF, à savoir le Secrétariat général du MAEE jusqu'au changement gouvernemental en novembre 2023, et le MFSVA par la suite.

Le tableau suivant regroupe les budgets des différents projets figurant sur ledit relevé selon les objectifs spécifiques visés par le programme national, ainsi que le budget pour l'assistance technique :

Objectif spécifique	Description	Budget total
OS1	Asile	4.499.364,16
OS2	Migration légale et intégration	6.564.973,17
OS3	Renvoyer	6.047.832,33
OS4	Solidarité	0,00
	<i>sous-total OS</i>	17.112.169,66
AT	Assistance Technique	515.479,85
	<i>sous-total AT</i>	515.479,85
	TOTAL	17.627.649,51

Tableau : Cour des comptes ; Données : Relevé des projets AMIF fourni par l'autorité de gestion

Les sept projets sélectionnés par la Cour représentent un budget total de quelque 4,1 millions d'euros et couvrent trois objectifs spécifiques. Ils se rapportent à des appels à projets lancés par

l'autorité de gestion au cours de la période 2021 à 2024, ainsi qu'à deux projets tombant sous l'attribution directe.

2.3.2. Mise en œuvre opérationnelle et financière des projets

Les vérifications effectuées sur cet échantillon ont porté sur le lancement des appels à projets, sur le processus d'analyse et de sélection des projets, sur le respect des conventions et des décisions de mise en œuvre ainsi que sur le suivi opérationnel et financier des projets.⁷

2.3.2.1. Appel à projets

En vue de la sélection des projets, un appel à projets est lancé par l'autorité de gestion. Celle-ci détermine, en concertation avec l'organisme intermédiaire et l'ONA, les objectifs spécifiques à viser lors de chaque appel. Au cours de la période 2021 à 2024, l'autorité de gestion a lancé cinq appels à projets.

Pour chaque appel à projets, l'autorité de gestion a publié un document intitulé « partie générale » ainsi qu'un document « partie spécifique ».

La « partie générale » fournit une présentation générale du fonds AMIF, précisant les autorités responsables, définissant le public cible visé par l'objectif spécifique retenu et détaillant les critères d'éligibilité et de sélection des projets ainsi que les modalités du cofinancement (taux de cofinancement, éligibilité des dépenses, pièces constitutives du dossier de la demande de cofinancement, obligations du porteur de projet, etc.).

La « partie spécifique » reprend de manière plus précise les objectifs visés et des exemples de projets éligibles au cofinancement, ainsi que des spécifications sur la période et le budget disponible pour cet appel à projets.

2.3.2.2. Analyse et sélection des projets

Conformément à l'article 72 du règlement (UE) 2021/1060, la sélection des projets figure parmi les fonctions attribuées à l'autorité de gestion. A rappeler que le manuel des procédures administratives prévoit que *« toutes les demandes de cofinancement éligibles introduites seront discutées et votées au sein du Comité de pilotage »*.

⁷ Les différentes vérifications réalisées par la Cour ne représentent ni un audit d'opérations ni un audit de système aux termes de la réglementation européenne, mais ont comme seul objectif la compréhension des principaux systèmes de gestion et de contrôle mis en place par l'autorité de gestion dans l'exécution des projets.

Les projets peuvent être sélectionnés selon deux modalités distinctes d'attribution : d'une part, l'attribution fondée sur les critères de sélection établis par l'autorité de gestion et approuvés par le comité de suivi, d'autre part, l'attribution directe.

Concernant la première modalité d'attribution, l'article 73 du règlement (UE) 2021/1060 prévoit la mise en place de critères et procédures appropriés pour la sélection des opérations par l'autorité de gestion. Selon le manuel des procédures administratives, une première analyse des candidatures est faite par l'autorité de gestion, et « *une analyse détaillée est faite par les experts thématiques des entités représentées dans le comité de pilotage* ». A partir de cette analyse, la décision d'attribution d'un cofinancement appartient au comité de pilotage.

Concernant la deuxième modalité d'attribution, le manuel des procédures administratives prévoit que « *certaines actions peuvent être réalisées en ayant recours à l'attribution directe prévue par la réglementation. Le recours à l'attribution directe ou au mode exécutoire sera justifié comme prévu dans la réglementation. L'attribution directe sera votée par le COPIL* »⁸. Comme ces projets ne font pas l'objet d'une procédure de sélection, il n'existe pas de fiche de candidature ni d'analyse.

2.3.2.2.1. Constatation de la Cour

Sur les sept projets de l'échantillon, cinq projets ont fait l'objet d'une analyse et d'une sélection par le comité de pilotage, les deux autres projets ont été retenus selon le principe de l'attribution directe.

Porteur de projet	Nom du projet	Mode de financement	Date de sélection ⁹	Budget total
Coopération Nord-Sud	Chrysalis	Appel à projets 2022	11/11/2022	109.967,64
Office national de l'accueil	Refonte informatique ONA-ACCONA	Attribution directe	n/a	815.823,00
Organisation Internationale pour les Migrations	Formation « Interculturalité et Empathie »	Appel à projets 2022	07/11/2022	281.704,47
Association Luxembourgeoise pour le Dialogue interculturel	Crafted Pathways	Appel à projets 2023	27/10/2023	155.000,00

⁸ COPIL : comité de pilotage

⁹ Il est à noter que les projets sélectionnés par le comité de pilotage en 2021, 2022 et 2023 ainsi que la validation des deux projets en attribution directe par le comité de suivi ont été faites avant le changement des autorités responsables.

Organisation Internationale pour les Migrations	Assistance au Retour Volontaire et Réintégration à partir du Grand-Duché de Luxembourg	Appel à projets 2021	13/12/2021	1.315.702,00
Direction de l'immigration	Organisation et exécution de retour forcés	Attribution directe	n/a	1.218.327,29
One People	BHM-LUX	Appel à projets 2024	10/12/2024	270.000,00

Tableau : Cour des comptes ; Données : relevé des projets AMIF fourni par l'autorité de gestion, procès-verbaux du comité de pilotage

Pour les cinq projets sélectionnés sur base des critères retenus dans l'appel, la Cour a obtenu les dossiers d'analyse relatifs à quatre d'entre eux. En revanche, pour le projet « Assistance au Retour Volontaire et Réintégration à partir du Grand-Duché de Luxembourg » introduit par l'Organisation Internationale pour les Migrations (« OIM »), l'autorité de gestion n'a pas été en mesure de fournir le dossier d'analyse. Pour ce projet, seule la décision d'octroi figurant dans le procès-verbal du comité de pilotage du 13 décembre 2021 est disponible.

2.3.2.3. Conventions et décisions de mise en œuvre

Après l'approbation d'un projet par le comité de pilotage, le montant du budget retenu est engagé selon les principes de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Par la suite, une convention est signée entre l'autorité de gestion et le porteur de projet. La convention définit, entre autres, la durée du cofinancement, le cofinancement retenu, les modalités de paiement, ainsi que les obligations du porteur de projet. A chaque convention est également annexée la version finale de la fiche de candidature et du budget prévisionnel, ainsi que la version en vigueur du manuel des procédures financières.

Pour les projets en attribution directe, il n'existe pas de convention, mais un document intitulé « décision de mise en œuvre d'actions dans le cadre du Fonds « Asile, migration et intégration 2021-2027 » ». A l'instar de la convention, ce document reprend les modalités du cofinancement (objet, durée, cofinancement, modalités de paiement et obligations du bénéficiaire).

Les conventions ainsi que les décisions de mise en œuvre ont été signées par le ministre compétent.

La Cour constate que pour le projet en attribution directe « Refonte informatique ONA-ACCONA¹⁰ », la décision de mise en œuvre n'a été signée que le 18 novembre 2025, alors que le document spécifie que « *la présente décision prend cours le 1^{er} novembre 2022 pour expirer le 31 octobre 2026* ». Ainsi, au moment de la signature dudit document, 77% du budget de ce projet avaient déjà été liquidés.

2.3.2.4. Suivi opérationnel

2.3.2.4.1. Visites de suivi-monitoring

Tel que prévu par le manuel des procédures administratives « *L'AG peut aussi planifier des visites de suivi-monitoring et des contrôles inopinés, si appropriés, concernant les volets administratif et financier du projet. Ces visites sont faites sur base d'un questionnaire ayant pour objet de vérifier le respect de la convention. Un rapport écrit est établi par l'AG pour chaque visite de projet* ».

2.3.2.4.2. Indicateurs

Le porteur de projet est tenu de communiquer pour certains projets les données relatives aux indicateurs communs ainsi qu'aux indicateurs spécifiques selon les échéances prévues dans la convention.

Pour un projet de l'échantillon, en cours depuis janvier 2025 (« BHM-LUX »), les données relatives aux indicateurs n'ont pas été transmises alors que la première échéance avait été fixée à juillet 2025.

Pour le projet « Refonte informatique ONA-ACCONA », la décision de mise en œuvre dispose qu'« *afin d'assurer une gestion correcte et transparente aussi bien du projet que du programme dans lequel il s'insère, le Bénéficiaire est tenu de collecter, en temps utile, les données requises pour les indicateurs communs indiqués dans l'article 42 du règlement 2021/1060 du parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, ainsi que tout indicateur spécifique au programme, et à les communiquer à l'AG par voie électronique au plus tard les 15 janvier et 15 juillet de chaque année.* »

Or, la Cour note que les données relatives aux indicateurs n'ont pas été soumises. Selon l'autorité de gestion « *aucun indicateur de la Commission européenne pour l'objectif spécifique 1 s'applique au projet. Ainsi, aucun indicateur a été soumis. Le progrès du projet est évalué lors de la visite de monitoring* ». La Cour constate cependant que la décision de mise en œuvre signée par le ministre prévoit la transmission de ces données, alors que selon l'autorité de gestion cette disposition ne serait

¹⁰ « Refonte et migration des systèmes de gestion relatifs à l'accueil des demandeurs de protection internationale »

finalement pas applicable. Par ailleurs, la Cour remarque que l'absence d'indicateurs n'est pas documentée ni justifiée.

2.3.2.4.3. Rapport final

Les conventions prévoient que le paiement du solde final est soumis à l'approbation du rapport financier et du rapport final. Ce rapport final *« donne un descriptif détaillé de l'activité entreprise, renseigne sur l'atteinte des objectifs fixés et les indicateurs finaux et établit un décompte financier final des recettes et des dépenses de l'activité entreprise avec preuve des factures acquittées jointes au rapport »*.

Pour le projet « Formation « Interculturalité et Empathie » », bien que le porteur ait soumis le rapport final, aucune analyse n'a été réalisée par l'autorité de gestion. Cette dernière considère qu'*« il n'y a pas de procédure qui stipule que l'AG doit faire une analyse du rapport final, mais elle a été parfois faite quand l'autorité avait une charge de travail réduite »*.

La Cour estime qu'un suivi des projets devrait être assuré. Elle souligne, en outre, que la convention prévoit une approbation du rapport final, et que de ce fait, une documentation de l'analyse réalisée par l'autorité de gestion est nécessaire.

2.3.2.5. Suivi financier

Le suivi financier de l'autorité de gestion est réalisé au fur et à mesure de l'avancement du projet. En effet, la convention signée entre l'autorité de gestion et le porteur de projet prévoit des paiements d'avances, des paiements intermédiaires ainsi que le paiement d'un solde lors du décompte du projet. Ces paiements sont réalisés sur présentation d'une demande écrite par le porteur de projet, pièces justificatives à l'appui. La convention prévoit également un contrôle financier portant sur 100% des pièces comptables (respectivement sur 10% des pièces comptables pour certains projets).

Selon les explications fournies par l'autorité de gestion, chaque demande de paiement fait l'objet de contrôle visant à vérifier l'éligibilité des dépenses déclarées par le porteur de projet. Ces contrôles sont matérialisés par l'apposition d'une signature émanant du gestionnaire financier assurant la fonction comptable du fonds AMIF auprès de l'autorité de gestion (ci-après « le gestionnaire financier »), qui appose également un tampon du MFSVA. Finalement, le montant des dépenses retenues éligibles est renseigné dans le rapport financier soumis par le porteur de projet.

Il est à noter que le gestionnaire financier réalise les contrôles sur base des règles retenues dans le manuel des procédures financières. La Cour constate, en revanche, que l'autorité de gestion ne dispose d'aucun document de contrôle mentionnant les pièces justificatives analysées et détaillant les vérifications y réalisées. En effet, un tel document permettrait, pour chaque

projet, de retracer ces vérifications et de justifier les conclusions prises. De l'avis de la Cour, ceci serait d'autant plus important étant donné que les contrôles sont uniquement réalisés par ce gestionnaire.

Parmi les sept projets sélectionnés, la Cour a choisi un échantillon de dépenses pour lequel elle a vérifié les pièces de support ainsi que la matérialisation des contrôles réalisés par ledit gestionnaire.

La Cour constate que les contrôles réalisés ne sont pas identiques d'un projet à l'autre.

En effet, pour le projet « Assistance au Retour Volontaire et Réintégration à partir du Grand-Duché de Luxembourg », auprès du porteur de projet OIM¹¹, les dépenses déclarées portant sur la période 2022 à 2024 sont justifiées uniquement par des factures, respectivement des fiches de salaires. Il en résulte que certaines pièces justificatives ne figurent pas dans les dossiers de l'autorité de gestion, contrairement à ce qui est prévu dans le manuel des procédures financières. A titre d'exemple, pour les frais de personnel, le contrat de travail, les extraits bancaires justifiant le paiement des salaires ainsi que les justificatifs relatifs aux remboursements font défaut.

Selon l'autorité de gestion cette situation s'explique par le fait qu'une exception spécifique est appliquée pour ce porteur de projet « *en raison de son statut et de son cadre de gestion interne. Ainsi, les contrôles effectués par l'autorité de gestion sont réalisés sur la base d'un échantillonnage représentant environ 10% des dépenses, conformément aux modalités de vérification convenues* ». La Cour ne remet pas en cause que seuls 10% des dépenses fassent l'objet de contrôles, conformément aux dispositions prévues dans la convention. La Cour constate, par contre, qu'aucune exception relative aux pièces justificatives à fournir n'est prévue ni dans le manuel des procédures financières, ni dans la convention.

Pour le projet « Formation « Interculturalité et Empathie » », la Cour relève que l'OIM, avait introduit une demande de paiement intermédiaire en mai 2024 mais que suite à un accord informel, les contrôles de l'autorité de gestion ainsi que le paiement n'avaient pas été réalisés. Selon l'autorité de gestion un accord informel avait été convenu avec le porteur de projet « *afin d'attendre la finalisation du contrôle du décompte avant de procéder à tout ordre de paiement complémentaire* ».

¹¹ « Fondée en 1951, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est la principale organisation intergouvernementale dans le domaine de la migration et est attachée au principe selon lequel une migration humaine et ordonnée profite aux migrants et à la société. L'OIM fait partie du système des Nations Unies, en tant qu'organisation apparentée. L'OIM vient en aide aux migrants dans le monde entier, en élaborant des réponses efficaces à la dynamique changeante de la migration et, à ce titre, elle est une source clé de conseils en matière de politique et de pratique migratoires. (...) »

L'Organisation est guidée par les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies, notamment la défense des droits de l'homme pour tous. Le respect des droits, de la dignité et du bien-être des migrants reste primordial. » (source : <https://www.iom.int/fr/enonce-de-mission>)

Par conséquent, aucun ordre de paiement n'a été transmis à ce stade ». La Cour estime que cet accord aurait dû être formalisé et que le délai pour le contrôle des dépenses aurait dû être justifié.

Par ailleurs, pour le projet « Chrysalis », des frais de location de bureaux, se rapportant à la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2024, ont été déclarés pour un montant total de 4.893 euros. Ce montant représente un prorata du contrat de location, soit 20 heures par semaine et correspond aux heures de travail de la seule gestionnaire de projet. Or, le contrat de travail de cette gestionnaire prévoit que « *le salarié travaillera à son domicile privé* ». Selon l'autorité de gestion, cette mention est considérée comme obsolète et fera l'objet d'une mise à jour. Néanmoins, la Cour estime que l'autorité de gestion aurait dû considérer ces frais comme inéligibles.

3. Partie II : Genèse de la gestion du projet « Mobile Assisted Language Tool » (MALT)

3.1. Présentation du fonds AMIF 2014-2020

Le fonds AMIF est un instrument de financement dans le domaine de la politique commune en matière d'asile, mis à disposition des Etats membres par la Commission européenne. Il contribue à promouvoir l'efficacité de la gestion des flux migratoires vers l'Union européenne dans des domaines où cette dernière apporte une valeur ajoutée, en particulier par le partage des responsabilités entre Etats membres ainsi que par le renforcement de la coopération avec les pays tiers.

Le règlement (UE) 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014¹² (ci-après « règlement (UE) 516/2014 ») portait création du fonds AMIF pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020.

L'article 3 (1) de ce règlement disposait que l'objectif général du fonds consiste à « *contribuer à la gestion efficace des flux migratoires ainsi qu'à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire et de la politique commune en matière d'immigration, dans le plein respect des droits et principes consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* ».

Parallèlement, l'article 3 (2) du règlement (UE) 516/2014 énonçait les quatre objectifs spécifiques du fonds, à savoir :

1. Consolider et développer le régime d'asile européen commun ;
2. Favoriser la migration légale vers les États membres en fonction de leurs besoins économiques et sociaux, et promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers ;
3. Assurer dans les États membres des stratégies de retour équitables et efficaces qui facilitent la lutte contre l'immigration clandestine ;
4. Encourager la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres.

Chaque objectif spécifique prévoyait une série d'actions que le fonds était susceptible de soutenir. Ainsi, en vertu de l'article 9 (1) dudit règlement, dans le cadre de l'objectif spécifique n° 2, le fonds

¹² 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

était notamment amené à soutenir « *les mesures axées sur l'éducation et la formation, y compris la formation linguistique* » afin de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers. Le projet MALT s'inscrivait dans le cadre de cet objectif.

Le règlement (UE) 516/2014 était complété notamment par le règlement (UE) 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant sur les dispositions générales applicables au fonds¹³ (ci-après « règlement (UE) 514/2014 ») en ce qui concernait, entre autres, le financement des dépenses, la programmation, le suivi, l'évaluation, ou encore les systèmes de gestion et de contrôle.

Ainsi, le règlement (UE) 514/2014 avait pour ambition d'engendrer une meilleure coordination des dépenses effectuées dans l'espace commun en matière des affaires intérieures afin de renforcer la complémentarité et l'efficacité, et de parvenir à des synergies budgétaires.

Le programme national englobait notamment des mesures reposant sur les objectifs spécifiques et permettait aux Etats membres de renforcer la mise en place du régime d'asile commun, de définir et de développer des stratégies d'intégration et d'élaborer un programme de retour.

Le programme national avait été élaboré conformément aux dispositions de l'article 14 (2) du règlement (UE) 514/2014 et avait été approuvé par la Commission européenne en date du 18 mars 2015.

Il donnait un aperçu de la situation de départ depuis décembre 2013 pour les volets asile, migration, intégration, retours et collaboration et identifiait six besoins dans le cadre de ces volets thématiques. Il retenait trois objectifs spécifiques à poursuivre avec une description distincte pour chaque objectif. Chaque objectif spécifique se déclinait en plusieurs objectifs nationaux. Pour chaque objectif national, le programme national précisait les actions envisagées et les résultats escomptés. Ces derniers étaient partiellement chiffrés.

Le programme était doté d'un calendrier indicatif renseignant sur les débuts de la phase de planification, de la phase de mise en œuvre respectivement de la phase de clôture pour chaque action envisagée.

Il fournissait également des informations sur le cadre de suivi et d'évaluation. Ainsi, le monitoring direct des porteurs de projets et de leurs projets était assuré par les fonctionnaires chargés de la

¹³ Règlement (UE) 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant sur les dispositions générales applicables au Fonds « Asile, migration et intégration » et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.

mise en œuvre du fonds au sein des autorités responsable et déléguée. Parallèlement, l'évaluation des actions et du programme était prévue par un expert externe.

En ce qui concerne les dispositions d'exécution du programme, les autorités désignées avaient été définies comme suit :

- Autorité responsable : OLAI (ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région). La Cour note que par la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'ONA, ce dernier a succédé à l'OLAI. Avant le changement gouvernemental en novembre 2023, l'ONA était placé sous l'autorité du ministre de l'Immigration et de l'Asile auprès du MAEE. Depuis lors l'ONA est placé sous la tutelle du MFSVA ;
- Autorité d'audit : IGF (ministère des Finances) ;
- Autorité déléguée : Direction de l'Immigration du MAEE.

Le programme faisait état d'un projet de plan de financement qui renseignait sur les budgets globaux prévisibles par objectif national. Le plan de financement n'était pas ventilé par exercice.

3.2. Genèse du projet

Le projet Mobile Assisted Language Tool (« MALT »), porté par la Piratepartei Lëtzebuerg a.s.b.l., consistait dans le développement d'une plateforme web optimisée pour les appareils mobiles, dédiée à l'apprentissage du luxembourgeois à partir de la langue arabe. L'application visait la mise en place d'un lexique comprenant les 500 mots et les quelque 50 expressions les plus usuelles. L'outil devait permettre aux utilisateurs la recherche d'une traduction directe et d'écouter la prononciation en luxembourgeois.

Le projet MALT s'inscrivait dans la période de programmation AMIF 2014-2020. La Cour retrace ci-après la genèse du projet, depuis l'appel à projets jusqu'à son achèvement. Elle expose également la chronologie des événements postérieurs à la clôture du projet, tout en identifiant les montants y impliqués.

3.2.1. Mise en œuvre opérationnelle et financière du projet MALT

3.2.1.1. Appel à projets

Le 5 août 2015, l'autorité responsable avait lancé le second appel à projets au titre du programme national AMIF 2014-2020. Conformément à la méthodologie en vigueur, cet appel s'articulait autour de deux volets : une partie générale, contenant les informations principales sur le fonds AMIF et précisant les critères généraux à la base de l'appel à projets, et une partie spécifique, détaillant les actions éligibles au cofinancement. La partie générale stipulait, parmi les critères d'éligibilité, que « *les projets peuvent être proposés par des organisations et organismes privés sans but lucratif, des établissements publics et des chambres professionnelles dont le siège se trouve au Grand-Duché de Luxembourg qui possèdent des qualifications et l'expérience adéquates dans les domaines relevant de l'AMIF* ».

3.2.1.2. Candidature

Le 28 septembre 2015, la Piratepartei Lëtzebuerg a.s.b.l. (ci-après « Piratepartei » ou « porteur de projet ») avait soumis sa fiche de candidature pour le projet MALT. Établi selon le modèle fourni par l'autorité responsable, ce document était accompagné des différentes annexes requises pour l'analyse du projet par l'autorité responsable, dont notamment le budget prévisionnel se chiffrant au total à 210.484,61 euros (88.743,87 euros la première année et 60.870,37 euros respectivement pour la deuxième et troisième année).

3.2.1.3. Sélection du projet

Lors de sa réunion du 8 décembre 2015, la candidature du projet avait été soumise au comité de sélection et de suivi (ci-après le « CSS ») du fonds AMIF. Le projet fut évalué sur la base des critères d'instruction et de sélection détaillés dans la partie générale de l'appel à projets, à savoir :

- situation et besoins du Luxembourg en la matière ;
- faisabilité du projet ;
- rapport coûts-efficacité ;
- élément innovateur ;
- projet réalisé en partenariat ;
- complémentarité ;
- valorisation des acquis du projet suite au financement public (national et européen) ;
- profil global du porteur du projet ;
- évaluation et indicateurs.

Avec un score de 60 points sur 100, le projet avait excédé le seuil d'éligibilité fixé à 50 points, validant ainsi sa sélection.

Toutefois, après avoir procédé à l'examen de l'évaluation détaillée établie par l'autorité responsable, la Cour constate une incohérence entre les points attribués et leur justification.

À titre d'illustration, le critère relatif au « Profil global du porteur de projet », censé mesurer l'expérience, l'expertise, la fiabilité et la contribution financière, s'était vu attribuer la note de 14/20. Or, la Cour relève une corrélation insuffisante entre ce score et le commentaire de l'autorité responsable en rapport avec ce critère. En effet, l'autorité responsable a relevé que la « *Piratepartei n'a encore jamais soumis un projet au titre de l'AMIF. Cependant, ce parti politique fondé le 4 octobre 2009 est présent dans tous les districts électoraux du pays et évolue avec la création de sections locales dans les différentes villes* ». De ce qui précède, la Cour constate que la Piratepartei ne satisfaisait pas à la condition prévue dans l'appel d'offres qui exigeait que le porteur de projet justifie de qualifications et d'une expérience dans les domaines relevant du fonds AMIF.

Le même constat vaut pour l'attribution des points relatif au critère « Rapport coût-efficacité » pour lequel un score de 10/15 avait été attribué alors que le commentaire de l'autorité responsable relevait que « *aucun lien n'a été établi entre les moyens financiers, humains et matériels mobilisés par le projet et les actions planifiées : quelle est la part du budget total attribuée à la conception pédagogique (20%), à l'expertise du contenu, à la programmation, aux images, et aux autres travaux ? Dans le relevé du personnel affecté au projet, aucune ressource relative à la conception pédagogique et au contenu n'a été prévue. Toutes les ressources font référence au développement de l'outil informatique, à savoir : un développeur (...), un ingénieur du son (...), les supports d'utilisateurs (...) et un graphiste* ».

Pour un autre critère, celui de la « Complémentarité », qui avait obtenu un score de 4/5, l'autorité responsable précisait que *« aucun élément de la proposition ne nous permet d'évaluer la capacité du PP à anticiper la durabilité / pérennité une fois la subvention consommée »*.

Nonobstant cette incohérence entre certains scores attribués par l'autorité responsable et les commentaires formulés par celle-ci, le compte-rendu de la réunion du CSS du 8 décembre 2015 précisait que, *« (...) après discussion, il est décidé d'accepter le projet avec les recommandations suivantes :*

- *Etayer l'analyse contextuelle (...);*
- *Redéfinir le public cible en relation à l'action spécifique (...);*
- *Réaliser une description des actions à mettre en œuvre plus détaillée afin d'établir un lien avec le budget prévisionnel. Il s'agit de développer le concept technique d'implémentation des actions afin d'établir un budget plus réaliste relatif aux moyens financiers, humains et matériels mobilisés par le projet avec une affectation plus équilibrée des ressources relatives à la conception pédagogie et au développement de l'outil informatique ;*
- *Structurer davantage le partenariat institutionnel (avec un comité de pilotage) dans une perspective d'optimisation de l'outil durant l'implémentation du projet ;*
- *Définir un cadre de suivi et d'évaluation des activités mises en œuvre, incluant, d'une part, les outils et modalités d'évaluation, et d'autre part, la construction d'indicateurs pertinents ;*
- *Apporter des clarifications relatives à la pérennisation du projet (notamment concernant la continuité de l'utilisation de l'application une fois la subvention consommée). »*

3.2.1.4. Notification

La décision d'acceptation du projet fut communiquée à la Piratepartei le 21 janvier 2016. Cette dernière était tenue de produire une fiche de candidature et un budget prévisionnel révisés au plus tard le 29 février 2016 en tenant compte des recommandations formulées par le CSS¹⁴. En outre, la notification précisait que la durée maximale d'un projet était de 36 mois. Vu que le projet MALT se déroulait sur cette même période, la demande de cofinancement au titre du

¹⁴ Une fiche de candidature révisée a été annexée à la première convention.

fonds AMIF avait été acceptée pour une période de 12 mois, renouvelable deux fois sous réserve du respect des engagements souscrits lors de la première convention.¹⁵

3.2.1.5. Conventions

La première convention fut signée le 26 juillet 2016, couvrant la période du 1^{er} août 2016 au 31 juillet 2017, avec un budget total adapté s'élevant à 86.604,70 euros. La convention prévoyait un modèle de cofinancement paritaire entre l'Union européenne et l'autorité responsable, soit 45% du coût total du projet pour chacune de ces entités, tandis que la contribution privée représentait les 10% restants.

La deuxième convention fut signée le 21 juillet 2017, suite à l'envoi d'une fiche de candidature révisée de la part du porteur de projet, couvrant la période du 1^{er} août 2017 au 31 juillet 2019. Le budget total s'élevait à 121.510,91 euros avec une répartition du financement identique à la première convention (45%/45%/10%).

En considérant les deux conventions, le budget total du projet MALT s'élevait à 208.115,61 euros, engageant l'Union européenne pour un montant de 93.652,02 euros, l'autorité responsable pour un montant de 93.652,03 euros et la Piratepartei pour un montant de 20.811,56 euros.

	Convention 1	Convention 2	Total
Contribution de l'Union (45%)	38.972,11	54.679,91	93.652,02
Contribution privée (10%)	8.660,47	12.151,09	20.811,56
Contribution de l'AR (45%)	38.972,12	54.679,91	93.652,03
Total	86.604,70	121.510,91	208.115,61

Tableau : Cour des comptes ; données : ONA

Conformément aux stipulations de la première convention, la Piratepartei a sollicité, le 26 juillet 2016, le versement d'un premier acompte s'élevant à 38.972,11 euros. Cette somme a été cofinancée à parts égales par l'Union européenne et l'autorité responsable.

Concernant la seconde convention, la demande de paiement de l'acompte a été transmise le 12 septembre 2017. En vertu des dispositions conventionnelles, un montant total de 32.807,96 euros, soutenu de manière paritaire par l'Union européenne et l'autorité responsable, a été versé au porteur de projet.

¹⁵ Les procédures en vigueur lors de la sélection du projet prévoyaient la conclusion de conventions annuelles. Ce cadre a évolué à compter de 2017, permettant la conclusion de conventions pluriannuelles. Pour le projet MALT, cette transition s'est donc traduite par une première convention portant sur l'exercice initial, suivi d'une seconde convention couvrant les deux années restantes.

Ainsi, pour les deux conventions, le porteur de projet avait obtenu la somme totale de 71.780,07 euros en guise d'acompte.

3.2.1.6. Suivi opérationnel

3.2.1.6.1. Evaluations périodiques

Conformément aux dispositions de la première convention (« *L'AR rencontrera périodiquement les responsables du projet afin d'évaluer le déroulement de l'action et de vérifier si les dispositions de la présente convention sont respectées* »), l'autorité responsable a effectué, le 20 mars 2017, une visite de suivi auprès de la Piratepartei. Bien que la seconde convention stipulât également l'exécution de contrôles périodiques, la Cour constate l'absence de toute vérification de suivi.

3.2.1.6.2. Rapport intermédiaire et rapports finaux

Les dispositions de la première convention imposaient au porteur de projet la présentation, dans les trois mois suivant l'expiration de ladite convention, d'un rapport final détaillant l'état d'avancement matériel et financier ainsi que l'évolution des indicateurs de la fiche de candidature. Pour l'exercice concerné, l'échéance était fixée au 31 octobre 2017. La seconde convention prescrivait la transmission d'un rapport intermédiaire au plus tard le 31 juillet 2018 et d'un rapport final incluant un décompte financier pour le 31 octobre 2019.

La Cour constate que, bien que le porteur de projet ait déposé un rapport final le 11 novembre 2019, ce document constitue l'unique rapport produit, contrairement aux obligations conventionnelles susmentionnées.

3.2.1.6.3. Analyse du rapport final

Le 10 novembre 2020, l'autorité responsable a clôturé l'examen du rapport final du projet. Les conclusions de cette analyse indiquent que les objectifs qualitatifs avaient été globalement atteints. En termes de déploiement, la majeure partie des indicateurs avait été atteinte, avec 987 installations comptabilisées pour un objectif initial de 1.000 unités. L'analyse de l'autorité responsable relève toutefois que les taux de réussite ainsi que les durées d'utilisation s'avéraient inférieurs aux prévisions avec seuls 241 utilisateurs qui avaient présenté un engagement prolongé sur l'application.

Par ailleurs, l'analyse de l'autorité responsable souligne que le porteur de projet avait manifesté sa volonté de poursuivre le développement de l'outil à titre bénévole dans l'attente de nouveaux partenariats garantissant sa pérennité. Il s'était ainsi engagé à investir dans la maintenance de l'application au moins jusqu'en 2022 en soulignant toutefois qu'une extension multilingue du

dispositif nécessiterait des investissements complémentaires. Selon l'analyse de l'autorité responsable, l'application demeurerait fonctionnelle et faisait l'objet d'un développement continu.

Eu égard à l'intention du porteur de projet de poursuivre le développement de l'outil et à l'engagement d'investir dans la maintenance de l'application, la Cour constate que l'autorité responsable n'a effectué aucune mesure de suivi ultérieure. Selon l'autorité responsable, une fois un projet clôturé, cette dernière n'est plus compétente pour assurer le suivi opérationnel ou le développement ultérieur. Son rôle se limite, le cas échéant, à orienter les porteurs de projet vers les services ou acteurs compétents.

L'autorité responsable précise « *qu'il s'agissait d'un projet relevant du domaine de l'intégration. Or, l'intégration des bénéficiaires de protection internationale (BPI) ne relève plus des missions de l'ONA depuis la réorganisation des compétences en la matière, contrairement à la situation antérieure où cette responsabilité incombait à l'OLAI.* » La Cour note que la réorganisation des compétences intervient avec l'entrée en vigueur de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'ONA.

3.2.1.7. Suivi financier

Conjointement au rapport final, le porteur de projet avait transmis, le 11 novembre 2019, les décomptes des dépenses afférentes aux deux conventions. Ces documents ont été communiqués à un prestataire externe, mandaté par l'autorité responsable, lequel avait procédé à un premier contrôle des dépenses. Au 4 juin 2020, ce prestataire a clôturé ses vérifications et restitué les pièces à l'autorité responsable. Il ressort du contrôle effectué par le prestataire externe que diverses dépenses ont été considérées comme inéligibles.

Il convient toutefois de préciser que ce prestataire n'a produit qu'un rapport provisoire. En effet, l'autorité responsable avait décidé de ne plus recourir à un prestataire externe pour ces contrôles. Le contrat avec ce prestataire ayant pris fin et l'ensemble des documents nécessaires à la clôture du décompte n'ayant pas encore été transmis par le porteur de projet à ce moment-là, le prestataire a uniquement communiqué des documents intermédiaires et non définitifs.

3.2.1.7.1. Décompte de la première convention

À titre de rappel, la première convention disposait d'un budget global de 86.604,70 euros, pour lequel un acompte de 38.972,11 euros avait été versé au porteur de projet.

Pour la période de référence se rapportant à la première convention et s'étendant du 1^{er} août 2016 au 31 juillet 2017, le porteur de projet avait déclaré des dépenses s'élevant à 61.221,83 euros

(frais indirects inclus¹⁶), dont 36.126,07 euros étaient affectés à des frais d'experts et de sous-traitance.

Lors de l'examen des pièces justificatives, le prestataire externe mandaté par l'autorité responsable avait constaté que les contrats de sous-traitance ne régularisaient les prestations qu'à titre ex post. En effet, les quatre contrats de prestation de services n'ont été formalisés que le 12 septembre 2019, soit postérieurement à la période d'éligibilité de la convention (1^{er} août 2016 - 31 juillet 2017). Par conséquent, l'intégralité des frais d'expertise et de sous-traitance étaient à considérer comme dépenses inéligibles.

Il s'ensuivait que le montant total des dépenses éligibles avait été ramené à 25.095,76 euros. Après déduction de la contribution privée contractuelle de 10% (soit 2.509,58 euros), le solde théorique faisait apparaître un trop-perçu, impliquant pour le porteur de projet une obligation de remboursement à hauteur de 16.385,93 euros.

Ce n'est que le 25 février 2022¹⁷ qu'une réunion relative aux éventuelles dépenses inéligibles s'est tenue entre l'autorité responsable et le porteur de projet. À la suite de cet échange, ce dernier a transmis, le 28 février 2022, un courrier contestant la nullité des contrats conclus ex post. Cette correspondance était accompagnée d'un avis juridique émanant d'une étude d'avocats concluant que la formalisation tardive des contrats ne saurait constituer un motif suffisant pour écarter l'éligibilité d'une dépense.

Eu égard à cet avis, l'autorité responsable avait révisé sa position en considérant les frais d'experts et de sous-traitance comme dépenses éligibles. Par conséquent, selon le calcul de l'autorité responsable, un solde en faveur du porteur de projet à hauteur de 14.514,78 euros a été établi, réparti à parts égales entre la contribution communautaire (7.257,39 euros) et la contribution nationale (7.257,39 euros). Les ordres de paiement correspondants ont été saisis et, bien que le contrôleur financier ait initialement retourné le dossier le 17 mars 2022 en demandant des clarifications sur certains points, l'autorité responsable y a apporté une réponse formelle le

¹⁶ Selon le manuel des procédures financières « les coûts indirects sont des dépenses à la charge de la structure mais ne pouvant être rattachées au déroulement des activités réalisées dans le cadre du projet. Ces dépenses ne peuvent pas être justifiées ou mesurées de façon « individuelle » mais restent néanmoins nécessaires à la réalisation des activités du projet AMIF. (...) Ils sont limités à un taux forfaitaire maximal de 7% du total des coûts directs éligibles relatifs à l'action. Le financement à taux forfaitaire des coûts indirects ne doit pas être justifié par des pièces comptables ».

¹⁷ Selon l'autorité responsable, le délai substantiel dans la clôture du projet serait imputable d'une part à la pandémie Covid-19 et d'autre part à divers changements du personnel assigné au suivi du dossier, tant au sein de l'autorité responsable que chez le porteur de projet. Ces remaniements, ensemble avec la restructuration de l'autorité responsable (création de l'ONA, anciennement OLAI), auraient retardé le traitement du dossier. Par ailleurs, la subdivision du projet en deux phases distinctes aurait conduit à ce que le contrôle des pièces justificatives ne soit opéré qu'à l'issue de la clôture du projet successif.

29 mars 2022. Suite à l'obtention du visa du contrôleur financier le 30 mars 2022, les paiements ont été finalisés le 31 mars 2022.

3.2.1.7.2. Décompte de la deuxième convention

La deuxième convention disposait d'un budget global de 121.510,91 euros, pour lequel un acompte de 32.807,96 euros avait été versé au porteur de projet.

Pour la période de référence s'étendant du 1^{er} août 2017 au 31 juillet 2019, le porteur de projet avait déclaré des dépenses s'élevant à 97.784,80 euros (frais indirects inclus), alors qu'un montant de 97.612,85 euros a été retenu éligible par l'autorité responsable¹⁸. Il convient de préciser que les dépenses incluaient également des frais d'experts et de sous-traitance se chiffrant à 21.595,28 euros (frais indirects inclus) initialement jugés partiellement inéligibles en raison de la signature tardive d'un contrat de prestation de services. Toutefois, conformément aux raisons évoquées au point précédent, ces frais ont été ultérieurement réintégrés aux dépenses éligibles.

Selon le décompte arrêté le 11 mars 2022 par l'autorité responsable, un solde à payer au porteur de projet d'un montant total de 49.539,26 euros a été établi. Cette somme se décompose en une contribution communautaire et une contribution nationale de 24.769,63 euros chacune.

Tout comme pour les ordres de paiement de la première convention, le contrôleur financier avait initialement retourné le dossier le 17 mars 2022. Suite à la réception d'une réponse de l'autorité responsable transmise le 29 mars 2022, le visa du contrôleur a été délivré le 30 mars 2022, permettant la finalisation des paiements le 31 mars 2022.

3.2.1.7.3. Récapitulatif financier

Le tableau suivant détaille les différents postes budgétaires, les montants dont le remboursement a été sollicité par le porteur de projet, ainsi que les dépenses déclarées éligibles par l'autorité responsable. Ce récapitulatif intègre par ailleurs les coûts indirects, calculés sur la base d'un forfait de 7% des coûts directs.

¹⁸ Une facture en relation avec le poste budgétaire « Frais de consommables, fournitures et services généraux » a été considérée inéligible en raison d'une preuve de paiement manquante.

	Budget prévisionnel	Total demandé par le PP	Total éligible selon AR	Total non éligible selon AR
Frais de personnel	114.399,97	73.838,82	73.838,82	0,00
Convention 1	33.838,97	15.133,82	15.133,82	0,00
Convention 2	80.561,00	58.705,00	58.705,00	0,00
Frais de voyage et de séjour	2.750,00	0,00	0,00	0,00
Convention 1	2.500,00	0,00	0,00	0,00
Convention 2	250,00	0,00	0,00	0,00
Frais d'équipement	8.000,00	6.411,32	6.411,32	0,00
Convention 1	7.000,00	6.411,32	6.411,32	0,00
Convention 2	1.000,00	0,00	0,00	0,00
Biens immobiliers	0,00	0,00	0,00	0,00
Convention 1	0,00	0,00	0,00	0,00
Convention 2	0,00	0,00	0,00	0,00
Frais de consommables, fournitures et services généraux	5.000,00	5.814,00	5.653,30	160,70
Convention 1	2.500,00	1.908,84	1.908,84	0,00
Convention 2	2.500,00	3.905,16	3.744,46	160,70
Frais d'experts et de sous-traitance	64.350,00	62.540,18	62.540,18	0,00
Convention 1	35.100,00	33.762,68	33.762,68	0,00
Convention 2	29.250,00	28.777,50	28.777,50	0,00
Autres frais	0,00	0,00	0,00	0,00
Convention 1	0,00	0,00	0,00	0,00
Convention 2	0,00	0,00	0,00	0,00
Total sans coûts indirects	194.499,97	148.604,32	148.443,62	160,70
Convention 1	80.938,97	57.216,66	57.216,66	0,00
Convention 2	113.561,00	91.387,66	91.226,96	160,70
Total avec coûts indirects (7%)	208.114,97	159.006,62	158.834,67	171,95
Convention 1	86.604,70	61.221,83	61.221,83	0,00
Convention 2	121.510,27	97.784,80	97.612,85	171,95

Tableau : Cour des comptes ; données : ONA

Le tableau ci-après présente le décompte du projet MALT arrêté par l'autorité responsable au 31 mars 2022.

	Décompte selon l'AR
Montant total éligible	158.834,67
Convention 1	61.221,83
Convention 2	97.612,85
- Avances payées	-71.780,06
Convention 1	-38.972,11
Convention 2	-32.807,95
- Contribution privée	-15.883,47
Convention 1	-6.122,18
Convention 2	-9.761,28
= Sous-total	71.171,15
Convention 1	16.127,53
Convention 2	55.043,61
- Contribution privée	-7.117,11
Convention 1	-1.612,75
Convention 2	-5.504,36
= Solde à payer	64.054,04
Convention 1	14.514,78
Convention 2	49.539,25
- Paiements effectués	-64.054,04
Convention 1 (part nationale)	-7.257,39
Convention 1 (part communautaire)	-7.257,39
Convention 2 (part nationale)	-24.769,63
Convention 2 (part communautaire)	-24.769,63
= Solde à payer au porteur	0,00

Tableau : Cour des comptes ; données : ONA

Tout comme relevé par l'autorité d'audit, la Cour confirme l'inexactitude du décompte final tel qu'il a été établi par l'autorité responsable. Conformément aux stipulations des deux conventions, le financement du projet MALT est réparti à parts égales (45% chacune) entre les contributions nationale et communautaire, les 10% restants constituant l'apport privé du porteur de projet. L'autorité responsable a appliqué correctement la quote-part de 10% sur le montant total éligible (158.834,67 euros). Toutefois, après déduction des avances versées, elle a erronément réitéré cette retenue de 10% sur le solde restant dû (soit 10% de 71.171,15 euros). Cette erreur a eu pour conséquence que la répartition du financement telle que prévue dans les conventions (45/45/10) n'a pas été respectée. En effet, le décompte établi par l'autorité responsable correspond à une répartition de 42,76/42,76/14,48 générant un montant sous-perçu par le porteur de projet de 7.117,11 euros. Par conséquent, les paiements finaux intervenus le 31 mars 2022 s'avèrent erronés. Etant donné que le dossier est actuellement encore en cours et que le montant final des dépenses inéligibles n'est pas encore connu, aucun paiement n'est à faire au porteur de projet.

Il en découle que le cumul des contributions nationale et communautaire devrait être de 142.951,21 euros, au lieu des 135.834,10 euros présentés, tel qu'illustré au tableau suivant :

	Répartition du financement selon l'autorité responsable		Répartition du financement selon la Cour	
	Montant	%	Montant	%
Contribution communautaire	67.917,05	42,76%	71.475,60	45,00%
<i>Convention 1</i>	26.743,45	43,68%	27.549,82	45,00%
<i>Convention 2</i>	41.173,61	42,18%	43.925,78	45,00%
Contribution nationale	67.917,05	42,76%	71.475,60	45,00%
<i>Convention 1</i>	26.743,45	43,68%	27.549,82	45,00%
<i>Convention 2</i>	41.173,61	42,18%	43.925,78	45,00%
Contribution totale	135.834,10	85,52%	142.951,21	90,00%
<i>Convention 1</i>	53.486,89	87,37%	55.099,64	90,00%
<i>Convention 2</i>	82.347,21	84,36%	87.851,56	90,00%
Contribution privée	23.000,58	14,48%	15.883,47	10,00%
<i>Convention 1</i>	7.734,94	12,63%	6.122,18	10,00%
<i>Convention 2</i>	15.265,65	15,64%	9.761,28	10,00%

Tableau : Cour des comptes ; données : ONA

3.2.2. Evénements postérieurs à la clôture du projet MALT

3.2.2.1. Rapport de contrôle de l'autorité d'audit

Dans le cadre d'un marché public lancé en juin 2019, l'autorité d'audit a sollicité l'expertise d'un prestataire externe pour l'accompagner dans l'exécution de ses fonctions de contrôle du programme national du fonds AMIF. Ce prestataire a assisté l'autorité d'audit dans l'élaboration d'un rapport d'observations factuelles relatif au projet MALT, mission exécutée de novembre 2022 à janvier 2023.

D'une part, le rapport de contrôle du 28 février 2023 met en évidence plusieurs constats, notamment des insuffisances au niveau de la documentation du dossier. Ces lacunes concernent en particulier les contrats, les « timesheets », les paiements ainsi que les documents relatifs aux actions de publicité du projet et à la visibilité du cofinancement. Par ailleurs, les informations liées au suivi opérationnel du dossier s'avèrent difficiles à retracer.

D'autre part, le rapport constate l'inéligibilité de plusieurs postes de dépenses. Sur un montant initialement admis comme éligible de 158.834,67 euros par l'autorité responsable, le prestataire externe a identifié 96.697,79 euros de dépenses inadmissibles. Par conséquent, le solde des dépenses éligibles s'établit à 62.136,88 euros résultant dans un montant de 79.910,91 euros à recouvrer auprès du porteur de projet.

Les inadmissibilités relevées portent sur les dépenses suivantes :

- frais de personnel pour un montant total de 20.266,97 euros (975,76 euros pour la première convention et 19.291,21 euros pour la deuxième convention) en raison d'absences pour maladie et d'un contrat de travail manquant ;
- frais d'équipement pour un montant de 6.411,32 euros en raison de factures sans lien essentiel à la réalisation du projet (dépenses réalisées dans le cadre de la première convention) ;
- frais de consommables, fournitures et services généraux pour un montant total de 5.653,30 euros (1.908,84 euros pour la première convention et 3.744,46 euros pour la deuxième convention) dont la facturation est non conforme au manuel des procédures financières ;
- frais d'experts et de sous-traitance pour un montant total de 53.945,18¹⁹ euros (33.762,68 euros pour la première convention et 20.182,50 euros pour la deuxième

¹⁹ Montant total avec frais indirects : $(33.762,68 + 20.182,50) \times 1,07 = 57.721,34$

convention) relatifs aux contrats sous-jacents ayant été signés postérieurement à l'échéance des conventions²⁰ ;

- frais d'experts et de sous-traitance pour un montant de 4.095 euros pour lequel aucun justificatif de paiement bancaire n'a été fourni.

L'impact de ces dépenses inéligibles (90.371,77 euros) sur le calcul des coûts indirects étant de 6.326,02 euros, soit 7% des coûts directs inéligibles.

Les conclusions du rapport permettent d'établir la synthèse suivante :

Montant éligible selon l'autorité responsable	158.834,67
Convention 1	61.221,83
Convention 2	97.612,85
- Montant inéligible selon l'autorité d'audit	-96.697,79
Convention 1	-46.072,70
<i>Frais de personnel - Absences pour maladie</i>	-975,76
<i>Frais d'équipement - Factures sans lien essentiel à la réalisation du projet</i>	-6.411,32
<i>Frais consommables, fournitures et services généraux - Taux d'affectation</i>	-1.908,84
<i>Frais d'experts et de sous-traitance - Contrats signés après prestation</i>	-33.762,68
<i>Impact des constatations sur le calcul des coûts indirects</i>	-3.014,10
Convention 2	-50.625,09
<i>Frais de personnel - Contrat de travail manquant</i>	-19.291,21
<i>Frais consommables, fournitures et services généraux - Taux d'affectation</i>	-3.744,46
<i>Frais d'experts et de sous-traitance - Contrats signés après prestation</i>	-20.182,50
<i>Frais d'experts et de sous-traitance - Extrait bancaire manquant</i>	-4.095,00
<i>Impact des constatations sur le calcul des coûts indirects</i>	-3.311,92
= Montant éligible selon l'autorité d'audit	62.136,88
Convention 1	15.149,12
Convention 2	46.987,76
- Paiements effectués par l'autorité responsable	-135.834,10
Convention 1	-88.511,37
Convention 2	-47.322,73
- Contribution privée	-6.213,69
= Montant à rembourser par le porteur de projet	-79.910,90

Tableau : Cour des comptes ; données : autorité d'audit

3.2.2.2. Prise de position de l'autorité responsable sur les contrats de sous-traitance

Dans une prise de position datée du 28 avril 2023, l'autorité responsable estime que la signature tardive des contrats de sous-traitance ne remet pas en cause leur validité. Selon l'autorité responsable, en droit civil, un contrat naît de l'accord de volontés, même oral, et n'exige pas de forme

²⁰ Pour rappel, le prestataire externe mandaté par l'autorité responsable avait initialement formulé le même constat. Toutefois, au regard de l'avis juridique produit par le porteur de projet, l'autorité responsable a statué en faveur de la réintégration de ces dépenses au titre des coûts éligibles.

particulière. Les éléments existants (bons de commande, factures, virements) suffisent à prouver l'accord initial.

Toujours selon cette prise de position, les contrats peuvent en outre avoir un effet rétroactif, ce qui permet de considérer qu'ils ont pris effet au moment où le porteur de projet et les sous-traitants se sont entendus, même si l'acte écrit est signé ex post. Les dépenses ont par ailleurs été engagées pendant la période d'éligibilité, dans le cadre du projet.

En conséquence, l'autorité responsable conclut que les contrats sont juridiquement valides et que les dépenses correspondantes sont éligibles.

3.2.2.3. Note interne « MALT »

Dans une note interne datée du 24 mai 2023, l'autorité responsable a procédé à une analyse détaillée des constatations formulées dans le rapport de contrôle de l'autorité d'audit. L'autorité responsable conclut à l'inéligibilité de certaines catégories de dépenses, notamment un montant de 975,76 euros lié à des frais de personnel associés à des absences pour maladie, un montant de 5.653,30 euros relatif aux frais de consommables, fournitures et services généraux et un montant de 4.095 euros relatif à des frais d'experts et de sous-traitance.

En ce qui concerne les contrats de sous-traitance signés rétroactivement pour un montant total de 53.945,18 euros, l'autorité responsable estime disposer d'arguments suffisants pour considérer les dépenses y afférentes comme éligibles. L'autorité responsable a également retenu comme éligible un montant de 19.291,21 euros de frais de personnel, bien que le contrat de travail correspondant n'ait pas été fourni.

En revanche, dans l'attente d'une réunion avec l'autorité d'audit, l'autorité responsable n'avait pas encore arrêté de position définitive concernant l'éligibilité des frais d'équipement d'un montant de 6.411,32 euros.

Enfin, l'autorité responsable souligne que le contrôleur financier avait validé les paiements finaux du projet sur la base des décomptes transmis, lesquels reprenaient à la fois les montants demandés, les montants retenus par l'autorité responsable, ainsi que les justifications relatives à l'éligibilité des contrats conclus postérieurement à l'exécution du projet.

3.2.2.4. Réunion entre l'autorité responsable et l'autorité d'audit

Le 25 mai 2023, une réunion a été organisée entre l'autorité responsable et l'autorité d'audit afin de discuter des corrections financières nécessaires et des prochaines étapes à suivre.

L'autorité d'audit a informé l'autorité responsable d'un courrier reçu de la Commission européenne signalant un risque d'inéligibilité potentielle de 100% des dépenses déclarées. La Commission

soulignait en particulier l'insuffisance de preuves attestant la réalité du projet, notamment l'absence d'éléments concrets relatifs à l'application développée. Elle exigeait l'apport de nouvelles pièces justificatives et indiquait que l'autorité responsable pouvait solliciter le porteur de projet, afin d'obtenir les documents nécessaires. La Commission se réservait la possibilité de demander un remboursement partiel ou total de la contribution européenne sur la base de ces éléments.

Les discussions ont ensuite porté sur l'éligibilité de différentes catégories de dépenses.

Concernant les frais d'équipement, l'autorité responsable estimait qu'ils étaient éligibles car prévus dans le budget initial validé lors de la signature de la convention. L'autorité d'audit contestait néanmoins la justification de leur nécessité et relevait un manque de documentation démontrant leur pertinence dans le cadre du projet.

S'agissant des contrats de sous-traitance signés ex post, l'autorité responsable considérait que la signature tardive constituait un simple vice de forme, les prestations ayant été réalisées conformément à la convention. L'autorité d'audit rappelait toutefois que le manuel des procédures financières et les règles du fonds AMIF exigent qu'un contrat soit signé avant le début des prestations et que la formalisation ex post des contrats ne répond pas à cette exigence.

De manière générale, les deux entités constataient d'importantes lacunes documentaires, même si certaines dépenses pouvaient être prouvées a posteriori.

En ce qui concerne la suite des démarches, il a été convenu que l'autorité responsable devait adresser une demande au porteur de projet afin de rassembler les pièces justificatives manquantes. La Commission européenne devrait rendre ensuite sa décision sur la base de ces nouveaux éléments et si certaines dépenses étaient déclarées inéligibles, l'autorité responsable devrait solliciter un remboursement auprès du porteur de projet.

3.2.2.5. Demande des pièces justificatives manquantes par l'autorité responsable

Par courrier daté du 21 juin 2023, l'autorité responsable a notifié la Piratpartei des constats du rapport de contrôle de l'autorité d'audit relatif au projet MALT. À cette occasion, une demande de pièces complémentaires à fournir pour le 21 juillet 2023 a été formulée, incluant notamment les décomptes de remboursement de la CNS pour congés maladie, un contrat de travail manquant ainsi qu'une preuve de paiement afférente à des frais d'experts et de sous-traitance (4.095 euros). En outre, le porteur de projet a été invité à documenter l'existence opérationnelle de l'application et à justifier son retrait des plateformes de téléchargement. Enfin, l'autorité responsable a sollicité des clarifications sur l'éligibilité des frais d'équipement, a priori imputables aux frais indirects, ainsi que sur la pertinence des dépenses liées au poste budgétaire « Frais de consommables, fournitures et services généraux ».

3.2.2.6. Réponse du porteur de projet

Dans sa réponse du 17 juillet 2023, le porteur de projet a transmis les éléments requis par l'autorité responsable. Parmi ces éléments, figurait l'explication du retrait de l'application des plateformes de téléchargement. Selon la Piratepartei, ce retrait a été la conséquence de l'évolution constante de ces environnements, qui exige des mises à jour techniques régulières. Les changements majeurs nécessitaient une refonte profonde de l'application. L'ampleur des développements requis dépassant le cadre budgétaire prévu, il n'avait pas été possible d'assurer la compatibilité continue, ce qui a conduit à son exclusion des plateformes. Afin d'attester l'existence effective de l'application, le porteur de projet a fourni des captures d'écran documentant l'interface. En outre, concernant la facture s'élevant à 4.095 euros au titre de frais d'experts et de sous-traitance, le porteur de projet a produit un relevé bancaire à titre de justificatif de paiement.

3.2.2.7. Demande de remboursement

Par un courrier daté du 16 novembre 2023, l'autorité responsable a notifié au porteur de projet une demande de remboursement. À cette occasion, l'autorité responsable a opéré un nouveau revirement de position concernant les frais d'experts et de sous-traitance, s'élevant à 53.945,18 euros pour les deux conventions. S'alignant sur les conclusions de l'autorité d'audit, l'autorité responsable a qualifié ces dépenses comme inéligibles au motif que les contrats afférents ont été formalisés postérieurement à l'échéance des conventions. En outre, il ressort de cette correspondance que l'autorité responsable s'est ralliée à l'intégralité des conclusions de l'autorité d'audit concernant les dépenses inéligibles, à l'exception des frais d'experts et de sous-traitance s'élevant à 4.095 euros, pour lesquels le porteur de projet avait fourni un relevé bancaire. En conséquence, l'autorité responsable a notifié au porteur de projet un montant total inéligible de 92.316,14 euros, lui demandant de procéder au remboursement de ladite somme au profit de la Trésorerie de l'État.

La Cour relève toutefois une erreur arithmétique dans le montant du remboursement exigé par l'autorité responsable. En effet, la demande de remboursement de l'autorité responsable correspond au montant retenu inéligible (92.316,14 euros). Or, à l'aide du tableau suivant, la Cour présente le calcul tel qu'il aurait dû être arrêté pour déterminer le montant exact à rembourser par le porteur de projet :

Montant éligible	158.834,67
Convention 1	61.221,83
Convention 2	97.612,85
- Montant retenu inéligible	-92.316,14
Convention 1	-46.072,70
<i>Frais de personnel - Absences pour maladie</i>	-975,76
<i>Frais d'équipement - Factures sans lien essentiel à la réalisation du projet</i>	-6.411,32
<i>Frais consommables, fournitures et services généraux - Taux d'affectation</i>	-1.908,84
<i>Frais d'experts et de sous-traitance - Contrats signés après prestation</i>	-33.762,68
<i>Impact des constatations sur le calcul des coûts indirects</i>	-3.014,10
Convention 2	-46.243,44
<i>Frais de personnel - Contrat de travail manquant</i>	-19.291,21
<i>Frais consommables, fournitures et services généraux - Taux d'affectation</i>	-3.744,46
<i>Frais d'experts et de sous-traitance - Contrats signés après prestation</i>	-20.182,50
<i>Impact des constatations sur le calcul des coûts indirects</i>	-3.025,27
= Montant éligible	66.518,53
Convention 1	15.149,13
Convention 2	51.369,41
- Paiements effectués	-135.834,10
Convention 1	-88.511,37
Convention 2	-47.322,73
- Contribution privée	-6.651,85
= Montant à rembourser par le porteur de projet	-75.967,42

Tableau : Cour des comptes ; données : ONA

La Cour constate que le montant à rembourser par le porteur de projet s'établit à 75.967,42 euros au lieu des 92.316,14 euros réclamés par l'autorité responsable.

3.2.2.8. Prise de position du porteur de projet

Le 20 décembre 2023, une réponse à la demande de remboursement a été transmise à l'autorité responsable. Suivant cette réponse émanant d'une étude d'avocats ayant obtenu mandat par le porteur de projet, ce dernier conteste la demande de remboursement de 92.316,14 euros formulée par l'autorité responsable. Il soutient que l'ensemble des dépenses remises en cause étaient éligibles, car engagées dans la période contractuelle et nécessaires à la réalisation du projet. Le porteur de projet maintient sa position que toutes les dépenses contestées doivent être considérées comme éligibles et estime qu'aucun remboursement ne peut lui être demandé.

3.2.2.9. Prise de position d'un membre du parti politique

Le 27 septembre 2024, un membre du parti politique « Piratepartei » a transmis une lettre à l'autorité responsable dans laquelle il répond à l'audit du projet MALT en affirmant qu'il n'a jamais participé à ce projet et que les documents où son nom apparaît (contrats, horaires de travail)

ont été fabriqués et que la preuve de paiement d'une facture de 4.095 euros a été falsifiée. Il indique que d'autres personnes auraient également été victimes de falsifications, notamment via des horaires inventés et créés rétroactivement sur instruction d'un autre membre du parti politique. Il évoque aussi les contrats de sous-traitance signés ex post, des signatures digitales apposées sans certitude du consentement des intéressés, ainsi que des doutes sur le travail réellement effectué par les employés et sur l'usage du matériel informatique acheté. L'application elle-même semble avoir été développée à l'époque, mais pas dans l'ampleur indiquée, ni par les personnes mentionnées dans les documents. Il conclut qu'il existe de sérieux doutes quant à la réalité des prestations par rapport au montant facturé pour le projet.

3.2.2.10. Prise de position du comité du parti politique

Le 22 octobre 2024, le comité du parti politique « Piratepartei » informe l'autorité responsable par courrier (non signé) avoir pris connaissance du rapport de contrôle dans lequel plusieurs irrégularités ont été constatées dans la documentation. Le parti affirme vouloir coopérer pleinement avec l'autorité responsable et déclare qu'il remboursera tout montant perçu indûment si cela est établi.

3.2.2.11. Déclaration d'inéligibilité des dépenses par la Commission européenne

Le 3 décembre 2025, par courrier électronique adressé à l'autorité responsable, la Commission européenne a informé qu'elle considérait inadmissibles les dépenses réalisées dans le cadre du projet MALT. « (...) *the whole project is ineligible because there is no evidence that the project was actually realised. This results in 100% financial correction of the expenditure declared for this project.* »

3.2.2.12. Parquets luxembourgeois et européen

Suite aux irrégularités constatées dans le rapport de contrôle de l'autorité d'audit, l'autorité responsable a initialement saisi le parquet luxembourgeois. Le 26 juillet 2024, le parquet européen (EPPO) a notifié l'autorité responsable d'une enquête menée par ce dernier en lien avec des supposés faits de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne dans le cadre du projet MALT.

Le 22 octobre 2024, le parquet luxembourgeois annonce que « *dans le cadre de l'enquête relative au dossier dit « MALT » et suite à une coordination menée entre le département économique et financier du parquet de Luxembourg et l'Office des procureurs européens délégués au vu du cofinancement par l'Union européenne du projet, le Parquet européen a décidé de se saisir du dossier (article 25 du règlement EPPO). En conséquence, le dossier lui a été transmis et l'enquête est désormais menée sous la direction des procureurs européens délégués luxembourgeois.* ».

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 17 septembre 2026.

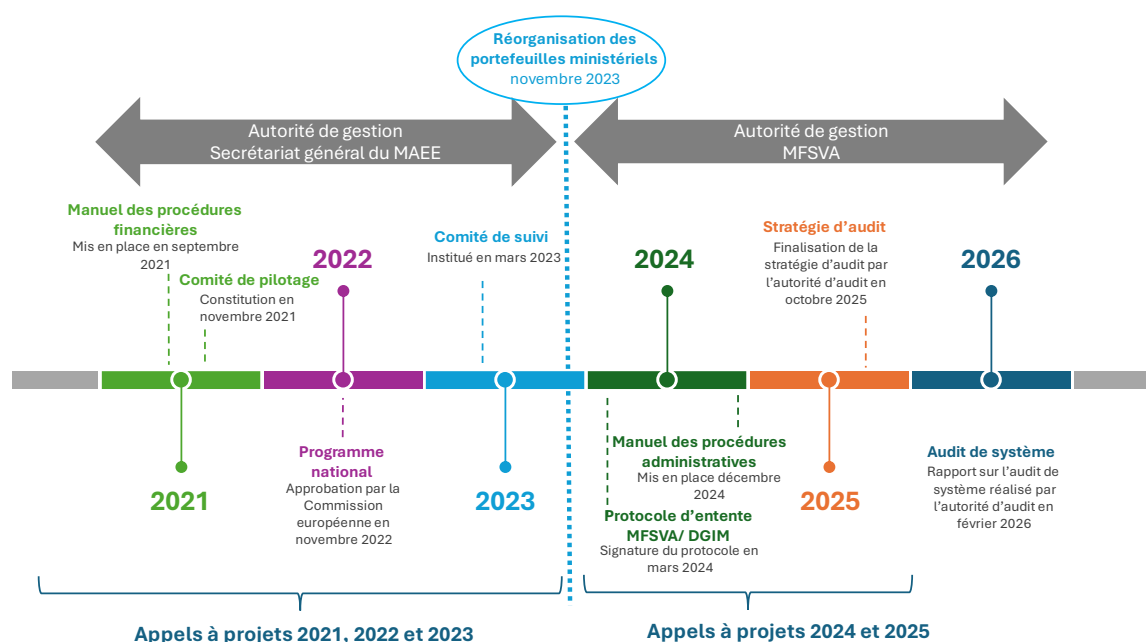
La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Claude Demuth

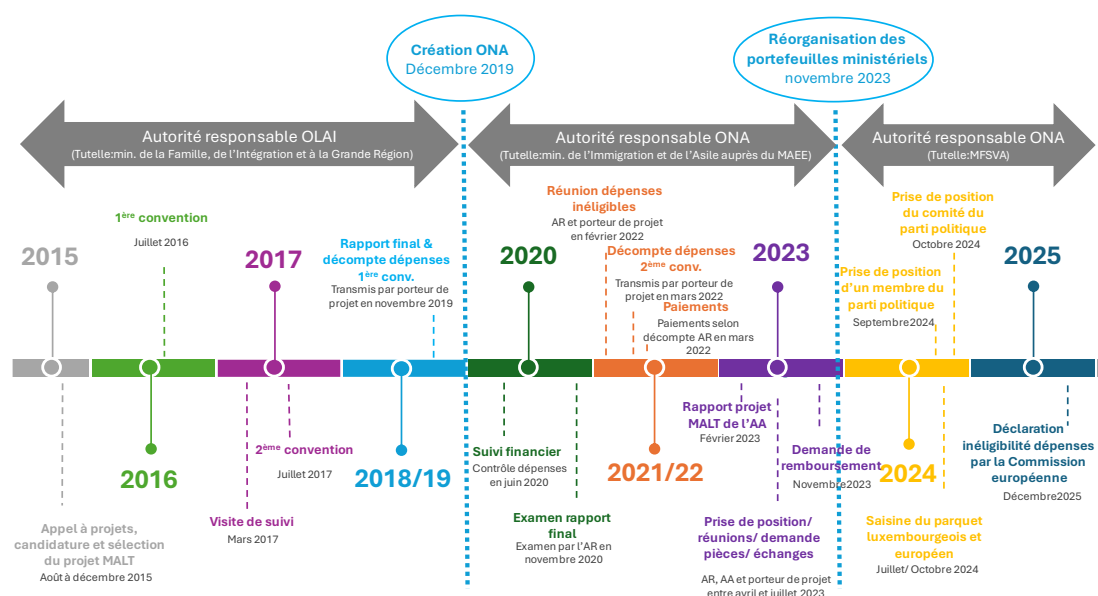
Le Président,
s. Marc Gengler

ANNEXES : CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS

- Chronologie des événements relatifs à la partie I : analyse de la gouvernance et de la gestion du fonds AMIF 2021-2027



- Chronologie des événements relatifs à la partie II : genèse de la gestion du projet « Mobile Assisted Language Tool » (MALT)



II. LA PRISE DE POSITION DES MINISTÈRES

1. Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Luxembourg, le 3 juillet 2026

Je fais suite à votre lettre en date du 18 juin 2026 par laquelle vous me faites parvenir le Rapport spécial sur la programmation du fonds « Asile, Migration et Intégration » (fonds AMIF).

Comme cela est mentionné dans le rapport, une réunion s'est tenue avec mes services au Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur le 30 juin 2025, réunion au cours de laquelle mes services vous ont fourni les informations demandées sur le rôle, l'organisation interne et le fonctionnement au sein du Secrétariat général du MAE, autorité de gestion du Fonds AMIF pour la période 2021-2023, dans le cadre de la période de programmation 2021-2027. Je n'ai pas d'observations supplémentaires à formuler.

2. Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil

Luxembourg, le 28 juillet 2026

En référence à votre courrier du 18 juin 2026 relatif au « Rapport spécial sur la programmation du fonds « Asile, Migration et Intégration », le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA) souhaite apporter les précisions et observations suivantes concernant les constats et recommandations formulés dans le rapport.

2. Partie I : Analyse de la gouvernance et de la gestion du fonds AMIF 2021-2027

En guise d'introduction à la partie I du rapport de la Cour des comptes, il convient de relever que l'autorité de gestion procède à une révision continue de ses procédures internes afin de les adapter aux réalités opérationnelles de la mise en œuvre du programme. Ainsi, en octobre 2024, l'autorité de gestion a fait revoir ses manuels de procédures financières et administratives par un expert externe. Les adaptations qui en ont résulté ont été approuvées par le comité de pilotage fin 2024.

Comme le rapport de la Cour des comptes l'indique sous l'annexe reprenant la chronologie des événements relatifs à la partie I (p.54), l'autorité de gestion a fait l'objet d'un audit de système

par l'autorité d'audit. Conclu en février 2026, le rapport y relatif a retenu un « fonctionnement correct » de l'autorité de gestion. Cette dernière attache une importance particulière à la mise en œuvre des recommandations y formulées, ceci en étroite concertation avec les services de l'autorité d'audit.

Par ailleurs, la formation continue des agents de la cellule AMIF revêt un caractère essentiel d'autant plus que la préparation de la prochaine période de programmation 2028-2034 s'accompagnera de modifications substantielles du cadre de gestion et de mise en œuvre du fonds.

2.1. Présentation du fonds AMIF 2021-2027

En complément des éléments figurant à la page 11 du rapport de la Cour des comptes, il convient de préciser que, postérieurement à la finalisation de ce rapport, la version 4.1 du programme national a été approuvée par la Commission européenne en date du 2 juillet 2026.

2.2. Gouvernance du fonds

2.2.1. Autorités responsables

2.2.1.1. Autorité de gestion

2.2.1.1.2. Organisation interne

Le rapport de la Cour des comptes remarque qu'un gestionnaire de la cellule AMIF aurait « (...) été réaffecté à l'ONA » (p.14). Il convient de préciser à cet égard que cette personne a quitté le MFSVA dans le cadre d'un changement d'administration. Elle a été remplacée à compter du 15 janvier 2026, rétablissant ainsi, à cette date, la composition de la cellule AMIF telle que décrite dans le rapport de la Cour.

2.2.1.1.4. Fonction comptable

À la page 15, le rapport de la Cour des comptes renvoie au manuel des procédures administratives. Celui-ci mentionnait une « *division de la comptabilité du MFSVA* », entité qui n'existe pas sous cette dénomination. Cette référence a été adaptée lors de la réunion du comité de pilotage du 16 juillet 2026 afin de viser le « gestionnaire financier de la division Accueil du MFSVA ».

2.2.1.2. Organisme intermédiaire

2.2.1.2.1. Mode opératoire entre l'organisme intermédiaire et l'autorité de gestion

2.2.1.2.1.1. Constatations et recommandations de la Cour

S'agissant des observations formulées aux pages 16 et 17 du rapport de la Cour des comptes concernant la répartition des missions entre l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire ainsi que les modalités de contrôle de leur exécution – qui pourraient gagner d'une « *formalisation des règles arrêtées d'un commun accord* », il convient de relever que l'analyse externe des manuels de procédures réalisée en 2024 n'avait pas mis en évidence d'observations de nature comparable à celles relevées dans le présent rapport.

Cela étant, dans la mesure où la Cour des comptes estime que l'articulation des interventions entre les parties pourrait faire l'objet d'une formalisation plus approfondie, l'autorité de gestion prend acte de cette appréciation et examinera les modalités permettant de renforcer, le cas échéant, la formalisation des dispositifs existants, afin d'assurer un suivi approprié de la recommandation formulée.

2.2.2. Office national de l'accueil

2.2.2.3. Constatations et recommandations de la Cour

S'agissant de l'observation de la Cour relative à l'absence d'un « *cadre spécifique définissant le rôle opérationnel de l'ONA* » et de la recommandation visant à désigner officiellement celui-ci comme organisme intermédiaire pour la prochaine période de programmation (p. 21), il y a lieu de souligner que la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil place ce dernier sous l'autorité du ministre. De ces faits, la mise en place d'un protocole d'entente similaire à celui conclu entre le MFSVA et la Direction générale de l'immigration (DGIM) apparaît, à ce stade, difficilement transposable au contexte considéré.

Dans ces conditions, il conviendra de procéder à une analyse juridique afin d'apprécier les modalités susceptibles d'encadrer une éventuelle désignation officielle de l'ONA en tant qu'organisme intermédiaire et d'en déterminer les implications précises. Ces aspects feront l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre des travaux préparatoires à la prochaine période de programmation, lorsque le nouveau cadre réglementaire européen aura été adopté.

2.2.4. Comité de pilotage

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de préciser que la composition du comité de pilotage a évolué depuis la période couverte par les constats de la Cour des comptes. En effet, le comité de pilotage a admis en son sein, lors de sa réunion du 16 juillet 2026, deux nouveaux membres, à savoir l'Office national d'inclusion sociale (ONIS) et le Centre de rétention.

2.3. Gestion du fonds

2.3.2. Mise en œuvre opérationnelle et financière des projets

2.3.2.4. Suivi opérationnel

2.3.2.4.3. Rapport final

Quant à l'analyse du rapport final du projet « Formation « Interculturalité et Empathie » » (p. 30), la Cour relève qu'une « *documentation de l'analyse réalisée par l'autorité de gestion est nécessaire* ». Le manuel des procédures administratives prévoit en effet qu'une telle analyse s'impose. La cellule AMIF veillera par la suite à une application plus systématique de cette disposition.

2.3.2.5. Suivi financier

En ce qui concerne le contrôle des pièces justificatives (pp. 30 et 31), ce point a fait l'objet d'une recommandation de la part de l'autorité d'audit en février 2026. Par la suite, l'autorité de gestion a standardisé la manière dont les contrôles sont documentés et a mis en place une checklist claire et formalisée qui contient les contrôles pertinents.

Pour le projet « Assistance au Retour Volontaire et Réintégration à partir du Grand-Duché de Luxembourg » avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM ; p. 31), l'autorité de gestion prend note des observations émises par la Cour des comptes en ce qui concerne les dépenses déclarées portant sur la période 2022 à 2024 « *justifiées uniquement par des factures, respectivement des fiches de salaire* ». En même temps, elle a jugé les pièces remises par le porteur étant de nature suffisamment détaillée pour justifier les dépenses y relatives. Il est à noter que le règlement (UE) 2021/1147 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds « Asile, migration et intégration » prévoit à son article 22 des modalités particulières quant aux « vérifications de gestion et audits des projets mis en œuvre par des organisations internationales ». Le manuel des procédures financières de l'autorité de gestion procède de la même sorte.

En ce qui concerne le projet « Formation « Interculturalité et Empathie » » (p. 31) avec l'OIM, il convient de préciser qu'il avait en effet été convenu – après des discussions entre l'autorité de gestion et le porteur de projet par rapport à l'interprétation exacte des dispositions quant aux contrôles financiers - que la demande de paiement intermédiaire et la demande de paiement du solde seraient évaluées simultanément.

3. Partie II : Genèse de la gestion du projet « Mobile Assisted Language Tool » (MALT)

3.2. Genèse du projet

3.2.1. Mise en œuvre opérationnelle et financière du projet MALT

3.2.1.3. Sélection du projet

Pour ce qui est des critères de sélection du projet « MALT » (p. 37), les représentants de l'ONA tiennent à préciser que l'expérience requise dans le cadre de l'appel à projets ne portait pas sur une expérience préalable dans le cadre de projets AMIF, mais sur une expérience en matière de

gestion de projets, ce qui explique l'évaluation retenue pour ce critère. Par ailleurs, l'évaluation du critère « rapport coût-efficacité » reposait sur une appréciation globale du caractère raisonnable du budget au regard des résultats visés et ne se limitait pas au seul lien entre les dépenses et les actions prévues. S'agissant du critère « Complémentarité », les quatre points ont été attribués au regard de la contribution attendue du projet aux objectifs du programme national. Le point restant a été déduit en raison d'éléments insuffisants quant à la pérennité du projet au-delà de la période de financement.

3.2.1.6. Suivi opérationnel

3.2.1.6.1. Evaluations périodiques

S'agissant de l'observation selon laquelle aucune visite de suivi formelle n'a été réalisée dans le cadre de la seconde convention (p. 40), l'ONA aimerait préciser qu'un suivi a néanmoins été assuré au moyen d'un questionnaire adressé au porteur de projet. Ce dernier aurait permis de recueillir les informations nécessaires sur l'état d'avancement du projet, sa mise en œuvre ainsi que le respect des obligations prévues par la convention.

3.2.2. Evénements postérieurs à la clôture du projet MALT

3.2.2.7. Demande de remboursement

Le rapport de la Cour des comptes indique que certaines dépenses ont été déclarées éligibles par l'autorité responsable (p. 50). A cet égard, il convient de préciser que la décision relative à l'éligibilité de ces dépenses a été prise par la Commission européenne et communiquée à l'autorité d'audit, qui l'a ensuite portée à la connaissance de l'autorité responsable (ONA).

S'agissant des montant financiers à rembourser par le porteur de projet (p. 51), il est relevé que l'erreur de calcul concernée avait été identifiée par l'autorité responsable dans le cadre de ses contrôles. Celle-ci avait procédé à l'établissement d'un calcul rectifié dès le 30 juillet 2024.

3. Ministère des Finances – Inspection générale des finances

Luxembourg, le 17 août 2026

Nous référant à la lettre de la Cour des comptes que vous nous avez transmise en date du 13 août 2026, vous trouverez ci-dessous la prise de position de l'Inspection concernant le rapport spécial de ladite Cour sur la programmation du fonds « Asile, Migration et Intégration ».

L'Inspection relève que la Cour des comptes avait fixé au 31 juillet 2026 le délai de production des observations, alors que le rapport spécial ne lui a été transmis que le 13 août 2026. La présente prise de position est dès lors adressée dans les meilleurs délais suivant sa réception effective.

Nous vous saurions gré de bien vouloir la transmettre aussitôt à la Cour des comptes.

1) Audit de système (point 2.2.1.3.1.)

L'audit de système a été finalisé au-delà du délai réglementaire en raison d'un séquençement délibéré des travaux, fondé sur une appréciation des risques. Cet ordre de priorité est demeuré sans incidence sur l'assurance fournie à la Commission européenne.

Le délai de 21 mois commence à courir à partir de l'approbation du programme par la Commission européenne. En l'espèce, le programme n'a été approuvé que le 24 novembre 2022, ce qui portait l'échéance pour l'audit de système au 24 août 2024.

L'audit de système a été lancé par l'Inspection le 28 avril 2025. À l'issue de la procédure contradictoire conduite avec les autorités auditées, le rapport définitif d'audit de système a été finalisé le 27 février 2026.

De manière plus générale, l'organisation des travaux de l'époque s'explique par le chevauchement des périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027, ainsi que par les ressources (3 ETP) dont disposait l'autorité d'audit au regard du nombre élevé de programmes (10 au total) placés sous sa responsabilité. Le recours à l'externalisation pour une partie des travaux d'audit ne réduit pas cette charge : ces travaux demeurent sous la responsabilité de l'Inspection et font l'objet d'une revue et d'une validation finale par ses propres agents.

Durant la période examinée, les travaux liés à la clôture de la programmation 2014-2020 se sont superposés à ceux requis pour le lancement de la programmation 2021-2027, générant une charge de travail particulièrement importante. L'Inspection a dès lors donné la priorité à l'achèvement des audits et travaux nécessaires à la clôture de la programmation 2014-2020, dont les enjeux financiers étaient immédiats, avant d'engager les audits de système relatifs à la nouvelle période. Cette décision était sans risque pour les intérêts financiers de l'Union, aucune dépense n'étant appelée à être déclarée à la Commission européenne au titre du programme concerné durant cette phase.

Un élément plus technique mérite toutefois d'être souligné : la réglementation n'impose pas que l'audit de système couvre l'ensemble des critères clés dès sa première réalisation. Ces critères doivent certes être examinés au cours de la période de programmation afin de permettre à l'autorité d'audit d'obtenir une assurance suffisante sur le fonctionnement du système de gestion et de contrôle.

L'Inspection retient de longue date une approche plus exhaustive consistant à réaliser, en début de période de programmation, un audit de système couvrant l'ensemble des critères clés. Cette démarche vise à s'assurer, avant la réalisation des premiers audits d'opérations, du bon fonctionnement global du système et, plus particulièrement, de la fiabilité des contrôles exercés en amont par l'autorité de gestion.

Plus exigeante en ressources et en calendrier, cette approche procure un niveau d'assurance sensiblement plus élevé avant le lancement des audits d'opérations. Le délai constaté est ainsi la contrepartie assumée d'un niveau d'assurance renforcé.

2) Périmètre de l'audit de système (point 2.2.1.3.1.)

La Cour constate que l'audit de système n'a porté que sur l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire actuellement en charge et que, de ce fait, ceux désignés entre 2021 et 2023 n'en ont pas fait l'objet. L'Inspection souhaite apporter les précisions suivantes.

L'audit de système prévu à l'article 78 du règlement (UE) 2021/1060 porte sur le système de gestion et de contrôle tel qu'il fonctionne au moment où les dépenses sont déclarées à la Commission européenne. La réorganisation des portefeuilles ministériels du 27 novembre 2023 a substitué de nouvelles autorités désignées — le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil en qualité d'autorité de gestion et la Direction générale de l'immigration en qualité d'organisme intermédiaire —, notifiées à la Commission européenne le 11 mars 2024. Auditer une architecture institutionnelle ayant cessé d'exister avant toute déclaration de dépenses n'aurait pas apporté d'assurance supplémentaire utile sur les dépenses finalement déclarées à la Commission européenne.

Les dépenses issues d'opérations sélectionnées ou gérées avant 2024 ne sont pas pour autant dépourvues de couverture d'audit. L'unité d'échantillonnage des audits d'opérations est constituée par les opérations ayant donné lieu à des dépenses reprises dans les demandes de paiement adressées à la Commission, indépendamment de l'autorité de gestion qui les a sélectionnées. Les opérations relevant de la période 2021-2023 et incluses dans la demande de paiement du 25 septembre 2024 entraient dès lors dans la population auditée au titre de l'exercice comptable 2024/2025.

Les vérifications de gestion exercées par l'autorité de gestion antérieurement désignée demeurent ainsi soumises au contrôle de l'autorité d'audit à travers ces mêmes audits d'opérations, tout constat d'erreur présentant un caractère systémique étant susceptible de donner lieu, le cas échéant, à correction financière.

3) Stratégie d'audit (point 2.2.1.3.1.)

Contrairement à l'audit de système, le règlement (UE) 2021/1060 ne prévoit aucun délai spécifique pour l'établissement de la stratégie d'audit. Celle-ci a été finalisée le 4 septembre 2025. Elle a été communiquée à la Cour des comptes le 16 octobre 2025.

Comme indiqué au point précédent, l'Inspection a accordé la priorité aux travaux liés à la clôture de la période de programmation 2014-2020. Une fois ces travaux achevés, les ressources disponibles ont été réaffectées à l'élaboration de la stratégie d'audit pour la période 2021-2027.

Il convient par ailleurs de souligner que cette stratégie s'inscrit dans la continuité de celle applicable à la période précédente. Son élaboration n'a dès lors pas nécessité une refonte complète, mais principalement une adaptation des approches et procédures existantes afin de tenir compte des évolutions introduites par la réglementation applicable à la période de programmation 2021-2027.

4) Audit des comptes, avis d'audit et rapport annuel de contrôle (point 2.2.1.3.1.)

Aucun audit des comptes, avis d'audit ni rapport annuel de contrôle n'était dû au titre de l'exercice examiné, aucune dépense n'ayant alors été déclarée à la Commission européenne. La séquence réglementaire rappelée ci-après en explique les raisons.

L'article 98 du règlement (UE) 2021/1060 dispose que l'État membre transmet à la Commission, au plus tard le 15 février suivant la fin de l'exercice comptable, le paquet d'assurance, composé notamment :

- des comptes ;
- de la déclaration de gestion ;
- de l'avis d'audit ;
- du rapport annuel de contrôle.

Dans la mesure où aucune dépense n'a été déclarée à la Commission européenne au titre de l'exercice comptable sur lequel portent les constats de la Cour, il n'y avait pas lieu de réaliser un audit des comptes, d'émettre un avis d'audit ni d'établir un rapport annuel de contrôle.

Il convient de rappeler la séquence des travaux imposée par le cadre réglementaire.

Au cours d'un exercice comptable, qui s'étend du 1er juillet de l'année N au 30 juin de l'année N+1, l'autorité de gestion transmet à la Commission européenne des demandes de paiement

comprenant les dépenses déclarées par les bénéficiaires et préalablement soumises à ses propres vérifications de gestion. L'autorité d'audit est ensuite chargée de vérifier, sur la base d'un échantillon représentatif, la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission au cours de cet exercice.

L'unité d'échantillonnage est constituée par les opérations ayant donné lieu à des dépenses reprises dans les demandes de paiement adressées à la Commission. Le délai de transmission de la demande de paiement finale étant fixé au 31 juillet de l'année N+1, l'autorité d'audit ne peut déterminer définitivement l'échantillon à auditer qu'à partir de ce moment. Les travaux d'audit ne peuvent donc débuter qu'une fois cette population stabilisée.

La séquence des travaux est ensuite la suivante : réalisation des audits d'opérations, audit des comptes, puis établissement du rapport annuel de contrôle. Ce dernier constitue la synthèse de l'ensemble des travaux d'audit réalisés au titre de l'exercice concerné et sert de base à l'émission de l'avis d'audit.

L'ensemble de ces documents est transmis à la Commission européenne par l'intermédiaire du système électronique SFC au plus tard le 15 février de l'année N+2. Les travaux réalisés par l'autorité d'audit présentent ainsi, par nature, un caractère ex post, puisqu'ils portent sur des dépenses déjà déclarées et comptabilisées au cours de l'exercice écoulé.

En l'espèce, la première demande de paiement introduite par l'autorité de gestion auprès de la Commission européenne au titre du programme AMIF 2021-2027 a été transmise le 25 septembre 2024. Cette déclaration de dépenses relève de l'exercice comptable allant du 1er juillet 2024 au 30 juin 2025. Conformément aux exigences réglementaires, le rapport annuel de contrôle, l'avis d'audit et les comptes devaient être transmis à la Commission européenne au plus tard le 15 février 2026, avec possibilité de prolongation jusqu'à la fin du mois de février. Une demande de prolongation ayant été introduite par l'autorité de gestion, la transmission effective de l'ensemble de la documentation réglementaire est intervenue le 27 février 2026.

Au regard de cette séquence réglementaire, le constat selon lequel l'autorité d'audit n'aurait procédé que tardivement à la réalisation des audits d'opérations ne peut être suivi.

L'Inspection précise à cet égard que la première déclaration de dépenses est intervenue le 25 septembre 2024 et non en octobre 2024, et qu'elle relevait de l'exercice comptable 2024/2025. L'absence d'audits d'opérations à cette date ne procède donc pas d'une appréciation erronée quant à l'existence de dépenses déclarées, mais de la séquence réglementaire rappelée ci-dessus.

Par ailleurs, les audits d'opérations ne relèvent pas de l'audit de système mais constituent une catégorie d'audit distincte prévue par la réglementation européenne. Le calendrier des audits

d'opérations ne peut dès lors être apprécié au regard des délais applicables à l'audit de système.

5) **Projet MALT**

L'Inspection n'a pas d'observation à formuler sur la partie II du rapport, la Cour confirmant les constatations du rapport de contrôle établi par l'autorité d'audit le 28 février 2023.

Elle relève toutefois que l'écart entre le montant à recouvrer retenu par l'autorité d'audit (79.910,90 euros) et celui recalculé par la Cour (75.967,42 euros) s'explique intégralement par la prise en compte du justificatif bancaire de 4.095 euros produit par le porteur de projet le 17 juillet 2023, soit postérieurement au rapport de contrôle du 28 février 2023 : cette dépense représente 4.381,65 euros frais indirects inclus, auxquels correspond une contribution privée de 438,16 euros. Cet écart ne procède d'aucune divergence méthodologique entre la Cour et l'autorité d'audit.

L'Inspection espère que les éléments qui précèdent seront de nature à compléter l'appréciation de la Cour des comptes et pourront être pris en considération lors de la finalisation de son rapport.

4. **Ministère des Affaires intérieures**

Luxembourg, le 4 septembre 2026

2.2.1.2. **Organisme intermédiaire**

La Direction générale de l'immigration (DGIM) prend note des constatations et recommandations de la Cour des Comptes (p.16) en référence au mode opératoire entre l'organisme intermédiaire (DGIM) et l'autorité de gestion (MFSVA).

La Cour constate une absence de procédures formalisées concernant les différentes obligations qui reviennent à la DGIM, même si ces obligations sont bien définies dans le protocole d'entente signé entre l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire et dans le chapitre du manuel de procédures administratives dédié à l'organisme intermédiaire.

Sur base des recommandations émises par la Cour (p.17), une formalisation plus poussée des règles est à examiner en commun accord avec l'autorité de gestion en vue de préciser la portée des responsabilités transférées et d'encadrer davantage la vérification des documents de référence.

De même, l'élaboration de procédures internes propres à la DGIM et spécifiques au fonds AMIF est envisageable.

Finalement, la DGIM tient à souligner que dans l'exercice des missions qui lui ont été attribuées en tant qu'organisme intermédiaire, un gestionnaire assurant la gestion administrative des fonds AMIF a été recruté début 2025. Ce gestionnaire travaille en collaboration avec d'autres agents de la DGIM spécialisés dans les différents domaines AMIF.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 47 44 56-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 47 21 86

cour-des-comptes@cc.etat.lu

