

PROPOSITION DE LOI

concernant la gouvernance financière d'organisations et fondations gérant des deniers publics et modifiant :

- la loi du 7 août 2023 sur les associations et fondations ;
- la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales.

* * *

Dépôt (*Franz Fayot*)

SOMMAIRE :

1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaires des articles.....	3

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'affaire Caritas a révélé au grand jour la vulnérabilité du secteur associatif et caritatif au risque de détournement de fonds. Celle-ci a des causes multiples, qu'il s'agisse d'administrateurs issus du bénévolat, souvent moins bien formés que des administrateurs professionnels et disposant de moins de temps pour leurs fonctions, des contrôles souvent moins poussés ou encore des moyens financiers moindres face aux attaques de cybercriminels¹.

Le détournement de 61 millions d'euros révélé en juillet 2024 menace non seulement l'existence même de cette organisation traditionnelle employant presque 500 personnes et prestant des services importants tant au Luxembourg que dans des pays en voie de développement.

¹ Voir le rapport publié par le National Cyber Security Centre, "Cyber threat report: UK charity sector", Janvier 2023: <https://www.ncsc.gov.uk/collection/charity/cyber-threat-report-uk-charity-sector>

Cette affaire a engendré une crise de confiance dans le secteur associatif et caritatif, qui fonctionne grâce à des dons collectés auprès du public et des financements publics. À une époque où de nombreuses associations et fondations d'utilité publique rencontrent déjà des difficultés pour lever des fonds, l'affaire Caritas, en suscitant des doutes quant à la rigueur de la gestion et des contrôles financiers au sein de ce secteur, risque d'aggraver encore la situation financière de ces organisations, pourtant essentielles pour venir en aide aux plus vulnérables, tant au sein de notre société que dans les pays en développement.

Afin de prévenir à l'avenir des détournements de ce type dans d'autres organisations recevant des dons ou des deniers publics, et pour renforcer à l'égard du public les garanties au niveau de la gouvernance financière, il y a lieu de modifier la loi du 7 août 2023 sur les associations et fondations afin d'introduire des règles plus strictes concernant l'approbation et la signature d'ordres de paiement et d'actes à titre onéreux dépassant certains seuils pouvant être considérés comme importants.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}.- Il est inséré, à la suite du Titre V de la loi du 7 août 2023 sur les associations et fondations, un nouveau Titre VI, libellé comme suit:

«Titre VI - Disposition particulière aux associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public

Article 70

(1) Nonobstant les articles 5, paragraphe(6), 7, 8, 45 paragraphe(4), 48 et 49, les associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public ne sont valablement engagées au titre de tout paiement, don, garantie ou tout autre acte à titre onéreux qu'à condition d'une approbation :

- par deux administrateurs ou par un administrateur et un délégué à la gestion journalière lorsque l'opération est égale ou supérieure à dix mille euro ;
- par quatre administrateurs ou par deux administrateurs, deux délégués à la gestion journalière et un expert-comptable ou un réviseur d'entreprise en charge de la révision des comptes de l'association ou de la fondation lorsque l'opération est égale ou supérieure à cent mille euro ;
- par le conseil d'administration en délibération lorsque l'opération est de nature à faire dépasser une limite d'engagement de cinq cent mille euro endéans une période de quatre semaines.

(2) L'approbation par les signataires devra en tout état de cause être précédée d'un échange au cours d'une réunion ayant lieu physiquement ou par conférence téléphonique ou vidéo dûment documentée.»

Article 2.- Il est inséré un nouveau point 8° à l'article 9 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, libellé comme suit :

« 8° pour les associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public, les conventions de financement entre l'Etat et une association ou une fondation ; »

Commentaires des articles :

Article 1^{er} :

Par hypothèse, les contrôles ex-post au moyen de rapports d'audit prévus par la loi du 7 août 2023 pour prévenir les irrégularités et éventuelles fraudes dans les *grandes associations* et les fondations sont incapables à déceler les fraudes et détournements d'argent perpétrés par des cybercriminels ou des initiés œuvrant dans l'organisation.

Il y a dès lors lieu d'instituer un mécanisme d'approbation *ex ante* plus contraignant pour des opérations dépassant 10.000 euros (principe des 4 yeux), voire 100.000 euros (principe des 8 yeux), avec à chaque fois un échange réel et documenté entre les administrateurs et gestionnaires. Y s'ajoute la signature d'une personne possédant une expertise en la matière comme un expert-comptable ou un réviseur d'entreprise en charge de la révision des comptes de l'entité en question. Celui-ci est en effet de nature à prévenir des fraudes internes, aussi bien que des « *arnaques au Président* » portant sur des montants importants. Les seuils fixés sont relativement élevés pour ne pas trop alourdir les opérations de certaines organisations du secteur associatif et caritatif gérant des sommes importantes au quotidien.

Lorsqu'une succession d'opérations fait porter l'engagement sur 500.000 euros endéans un court laps de temps de 4 semaines, une sécurité additionnelle est prévue par une réunion du conseil d'administration délibérant alors sur cette série d'opérations présentant ensemble une envergure importante.

Il est important de noter que ce mécanisme de sécurité est limité aux associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant de financements publics, que ce soit au titre d'une convention ou d'un co-financement d'un projet de coopération par exemple.

Article 2 :

Actuellement, toutes les conventions avec les associations et fondations ne sont pas publiées. Pour renforcer la transparence et rétablir la confiance des citoyennes et citoyens, il serait dans l'intérêt public de rendre ces informations facilement accessibles. Comme les associations et fondations sont tenues de fournir certaines informations au registre de commerce et des sociétés, il semble opportun d'ajouter une obligation supplémentaire concernant ces conventions au même registre.

—
h2
F. FAYOT