



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

FC/JW

P.V. CEB 14
P.V. FI 33

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

et

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 mars 2016

Ordre du jour :

1. Entrevue avec M. le Ministre des Finances relative aux constatations et recommandations de la Cour des comptes sur le Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité
2. Divers

*

Présents: Mme Diane Adehm, M. Frank Arndt, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Loschetter, M. Gilles Roth remplaçant Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Aly Kaes remplaçant M. Marcel Oberweis, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Claude Haagen, M. Gérard Anzia remplaçant M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Aly Kaes remplaçant M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

M. Jean-Luc Kamphaus, du Ministère des Finances (Président du Comité-Directeur du Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité)

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Martine Mergen, M. Marcel Oberweis, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Eugène Berger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M.

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

*

1. Entrevue avec M. le Ministre des Finances relative aux constatations et recommandations de la Cour des comptes sur le Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité

Dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015, la Cour des comptes avait émis un certain nombre d'observations et de recommandations sur le Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité (appelé ci-après «le Fonds»).

Le Fonds actuel est né sur base de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988. Ses missions et objectifs ont changé suite à l'approbation de la loi du 27 octobre 2010 portant renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (art.18). Le champ d'application s'est donc vu élargi et englobe aujourd'hui non seulement la lutte contre le trafic de stupéfiants et le blanchiment d'argent de la drogue, mais également la lutte contre d'autres activités criminelles d'envergure internationale, sachant que le Fonds est désormais alimenté aussi des biens confisqués dans le cadre d'affaires de blanchiment d'argent issu d'autres infractions pénales déterminées (art.506-1 CP) et dans le cadre du terrorisme et du financement du terrorisme.

Les biens confisqués, ainsi que tous les produits de ces biens nés après la confiscation, sont transférés au Fonds qui en devient propriétaire, sans préjudice d'un éventuel partage avec les autorités étrangères intervenu au cours de la procédure de confiscation.

Le Fonds doit en assurer la gestion et l'emploi conformément à sa mission. Les fonds sont notamment affectés à des projets nationaux et internationaux ayant trait à la lutte contre les différentes formes de criminalité transnationale. Les projets internationaux sont choisis en collaboration avec le MAE (dans les pays cibles de la coopération luxembourgeoise) ou l'ONU.

Les chiffres publiés dans le rapport spécial de la Cour des comptes montrent que le Fonds a gardé, au fil des années 2010 à 2012, une réserve financière qui s'est chiffrée entre 12 et 14 millions d'euros.

Selon M. le Ministre des Finances, le Fonds a encaissé au fil des années de son existence quelque 70 millions d'euros, dont quelque 41 millions d'euros ont été investis dans des projets.

Les critiques de la Cour des comptes portent sur les volets suivants:

Publications du Fonds

D'après l'article 5(4) de la loi modifiée du 17 mars 1992, il incombe au Fonds de soumettre au Conseil de Gouvernement deux fois par an un rapport sur ses activités et sa situation financière. Un rapport annuel circonstancié est adressé à la Chambre des Députés. Par ailleurs, l'article en question précise que les comptes sont publiés au Mémorial, Recueil des Sociétés et Associations, dans le mois de leur approbation.

Pendant la période contrôlée par la Cour des comptes, un seul rapport semestriel a été rédigé en 2010. Pour les exercices 2011 et 2012, des rapports semestriels sur les activités et la situation financière du Fonds n'ont pas été rédigés et, par conséquent, n'ont pas été soumis au Conseil de Gouvernement.

En outre, les comptes annuels n'ont pas été publiés au Mémorial, Recueil des Sociétés et Associations, depuis l'exercice 2008.

La Cour demande à ce que le Fonds veille au strict respect des dispositions de la législation en vigueur.

M. le Ministre des Finances informe la Comexbu que la situation a été régularisée entretemps. Le dépôt des comptes 2009 à 2013 a été réalisé auprès du Registre de Commerce et des Sociétés Luxembourg (RCSL) le 15 décembre 2014 en vue d'une publication au Mémorial C (voir Mém. C 44 & 45, 2015) et en vue de combler le retard qui s'était creusé en la matière depuis que le Fonds n'est plus autorisé à publier lui-même directement au Mémorial C.

Le rapport annuel pour 2014 a été transmis à la Chambre le 21 juillet 2015 et diffusé par courrier électronique aux députés.

Fonctionnement du Comité-Directeur du Fonds

La Cour a constaté qu'au cours des trois exercices contrôlés, le Comité-Directeur ne s'est réuni que cinq fois, à savoir à chaque fois deux réunions en 2010 et 2011, ainsi qu'une seule pour 2012. Le secrétariat du Fonds se résume en la personne d'un agent du Ministère des Finances.

Au vu de ce qui précède, la Cour est d'avis qu'il existe une inadéquation entre les exigences découlant des missions fixées par la loi modifiée de 1992 et les ressources en personnel du Fonds.

M. le Ministre des Finances renvoie à la réponse écrite du Fonds au rapport spécial de la Cour. Le Fonds a en effet expliqué qu'«[e]n ce qui concerne la fréquence des réunions du Comité-Directeur du Fonds, il y a lieu de noter qu'en sus des réunions formelles, les membres du comité avaient convenu de régler en cas de besoin, des décisions urgentes par la voie du courrier électronique et à les entériner ultérieurement lors d'une réunion formelle. Cette approche pragmatique a permis de réduire dans le passé le nombre de réunions formelles». Il poursuit: «Je tiens toutefois aussi à vous informer qu'entretemps le nombre de réunions formelles a été légèrement augmenté pour l'adapter aux besoins. En 2014 le Comité-Directeur s'est réuni à trois reprises.»

M. le Ministre estime que les ressources humaines suffisent.

Suivi des projets subventionnés par le Fonds

La Cour a soulevé des questions concernant le suivi des projets subventionnés, constatant qu'aucun contrôle en la matière n'est effectué par le secrétariat du Fonds, et conclut que le Fonds ne dispose pas de structure adéquate pour assurer lui-même le suivi des projets subventionnés par ses soins tant sur le plan international que national.

La Cour a relevé que, dans le cadre d'un projet UNICRI au Laos, une première tranche versée n'a pas servi à la mise en œuvre du projet proprement dit. Le Fonds a par la suite interrompu les versements financiers. La Cour demande au Fonds qu'il fasse les démarches nécessaires pour obtenir le remboursement des sommes qui n'ont pas servi à la réalisation du projet visé par la convention.

M. le Ministre explique que c'est grâce à une vérification sur les lieux que le Fonds s'est rendu compte d'un emploi inefficace de l'argent. Il est donc d'avis que le mécanisme de contrôle a très bien fonctionné.

Il est rappelé qu'il faut distinguer entre deux types de projets (voir la réponse du Fonds dans le rapport spécial de la Cour des comptes):

- aides individuelles (p.ex. ONG, ASBL, établissement public, Parquet, Police, Douane...);et
- projets plus complexes, tels les projets internationaux, où le Fonds recourt à l'intermédiation d'organisations internationales.

Une des visites sur place a permis de détecter que l'efficacité d'exécution du projet n'a pas répondu aux attentes du Fonds. Le Fonds a mis fin à mi-chemin à la première et dernière convention avec cet institut onusien et a refusé de virer la deuxième tranche du montant promis.

Le Comité-Directeur du Fonds est d'avis que les fonds de la première tranche ne peuvent malheureusement pas être récupérés ni en droit ni dans les faits et qu'il y a lieu d'accepter la situation regrettable que parmi tous les projets financés par le Fonds, il y a aussi quelques-uns qui n'aboutissent pas au résultat espéré.

Transfert des produits des confiscations au Fonds

La Cour critique aussi l'absence de coordination de la transmission d'informations et le manque d'une procédure écrite concernant la transmission des saisies. C'est ainsi que la Cour a constaté qu'une ordonnance de 107.317,02 euros, relative à l'exercice 2012, n'a été comptabilisée en faveur du Fonds qu'en 2013.

M. le Ministre explique le déroulement de la procédure:

Le Fonds n'est pas alimenté d'avoirs *saisis*, mais d'avoirs qui ont été *confisqués* (en vertu d'une décision judiciaire coulée en force jugée). Un décalage dans le temps entre la

réception des montants confisqués à la Trésorerie de l'Etat et leur transfert au Fonds par voie d'ordonnances de paiement ne prive pas le Fonds de ressources auxquelles il a droit.

Le Ministère de la Justice n'effectue pas la gestion des avoirs saisis, ni n'intervient dans la gestion desdits avoirs. Le Ministère de la Justice est l'interlocuteur des autorités étrangères lorsqu'une convention de partage d'avoirs est conclue après que la confiscation étrangère a été reconnue exécutoire au Luxembourg, en vertu d'un jugement d'exequatur.

Selon le Fonds, tous les montants reçus par le Fonds ont été comptabilisés dans l'année même où ils ont effectivement été reçus sur les comptes du Fonds. La réception par l'Etat de la somme visée par la Cour a eu lieu en fin d'année, ce qui explique son apparition dans les comptes du Fonds en début de l'année suivante 2013 après le transfert du montant confisqué de l'Etat au Fonds.

Echange de vues

En réponse à une question concernant la provenance de l'argent confisqué, le Président du Comité-Directeur du Fonds répond que ces confiscations ont surtout concerné le trafic des drogues. Pour des données plus détaillées, il faudrait avoir accès aux jugements des tribunaux.

Le rapport annuel 2014 (courrier électronique du 21 juillet 2015), montre que les recettes financières varient fortement d'une année à l'autre. Depuis sa création, le Fonds a toujours décidé de garder une réserve afin de garantir un financement stable des projets.

Les critères de sélection tiennent au sérieux du projet ainsi qu'à la réputation des partenaires impliqués dans sa réalisation. Vu les fluctuations au niveau des recettes, le Fonds évite de prendre à charge des frais récurrents comme des loyers ou des frais de personnel. En outre il ne s'implique pas suite à des demandes de gouvernements ou d'ONG étrangers. Plusieurs projets luxembourgeois sont effectués en collaboration avec le ministère principalement concerné (Ministère de la Santé, Ministère de la Famille, etc.).

Une liste complète des projets figure dans les rapports annuels respectifs (voir aussi http://www.mf.public.lu/publications/FdL_contre_trafic_stupefiants/).

Le Président du Comité-Directeur du Fonds informe que toutes les écritures comptables du Fonds ont fait l'objet du contrôle périodique de la Cour des comptes. Un membre de la commission s'interroge sur les suites à accorder aux constatations de la Cour des comptes. En conclusion à l'échange de vues, M. le Ministre des Finances s'est montré d'accord avec la mise en place d'un réviseur d'entreprises pour la vérification annuelle des comptes du Fonds à partir de cette année en sus du contrôle périodique effectué par la Cour des comptes.

Le Président du Comité-Directeur du Fonds confirme que le Fonds a de nouveau établi les rapports semestriels 2014 et 2015. Il va continuer à établir ces rapports à l'avenir. Actuellement le rapport annuel 2015 est en cours de finalisation.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

*

Luxembourg, le 22 avril 2016

La secrétaire,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle
de l'exécution budgétaire,
Diane Adehm

Le Vice-Président de la Commission des
Finances et du Budget,
Alex Bodry