N° 8477

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Débat d'orientation sur le rapport de la Commission spéciale « Caritas »

***

Rapport de la Commission spéciale « Caritas »

(02.07.2025)

La Commission se compose de : M. Charles WEILER, Président ; Mme Taina BOFFERDING, Rapportrice ; Mme Diane ADEHM, Mme Barbara AGOSTINO, M. Marc BAUM, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, M. Franz FAYOT, Mme Carole HARTMANN, M. Ricardo MARQUES, Mme Nathalie MORGENTHALER, Mme Mandy MINELLA, M. Gérard SCHOCKMEL, M. Marc SPAUTZ, M. Tom WEIDIG, membres

* * *

Sommaire

I. Missions de la Commission spéciale « Caritas » p. 2
II. Travaux de la Commission spéciale « Caritas » p. 3
III. Sujets abordés par la Commission spéciale « Caritas » p. 5
- *A. Découverte de la survenance de la fraude p. 5*
- *B. Gestion de crise au sein de Caritas p. 9*
- *C. Solution à l'issue de la crise : reprise des activités par Hëllef um Terrain asbl p. 14*
- *D. Reprise du personnel par* Hëllef um Terrain *asbl p. 18*
- *E. Relations entre l'État et les acteurs du secteur social p. 20*
- *F. Prévention de fraudes et renforcement de la gouvernance des acteurs du secteur social p. 22*
- *G. Autorités judiciaires et autorités de surveillance p. 24*

IV. Réflexion – adéquation de l'outil de la commission spéciale p. 25

I. Missions de la Commission spéciale « Caritas »

La Commission spéciale « Caritas » (ci-après « Commission spéciale ») a été instaurée pour assurer un suivi politique, dans le strict respect des attributions dévolues par la Constitution à la Chambre des Députés, de l'affaire « Caritas ». Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que l'article 68 de la Constitution dispose que « [l]a Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions […] ».

L'article 21, paragraphe 1er, du Règlement de la Chambre des Députés, prévoit que :

> « *(1) Il peut être formé des commissions spéciales soit par la Chambre, soit à sa demande par le Président de la Chambre pour l'examen des objets définis à l'article 25.* »

En date du 10 octobre 2024, la Chambre des Députés a adopté une résolution qui se lit comme suit :

> « *La Chambre des Député-e-s,*
>
> - *Constatant que le détournement de 61 millions d'euros, au préjudice de la Fondation Caritas, a contraint l'organisation à cesser ses activités au service des personnes défavorisées ;*
> - *Constatant que le Gouvernement a entrepris des efforts conséquents pour assurer la continuité des services au bénéfice des plus démunis et sauver les emplois des salariés concernés ;*
> - *Considérant que le travail social réalisé par les ASBLs et ONGs sur le terrain revêt une grande importance pour le pays et qu'il est ainsi impératif d'y accorder une attention politique appropriée ;*
> - *Considérant que la Chambre des Député-e-s n'a eu la possibilité de s'entretenir à l'heure actuelle qu'avec des membres du Gouvernement ;*
> - *Considérant que la Chambre des Député-e-s doit déployer tous les efforts nécessaires pour remplir sa mission de contrôle parlementaire dans ce dossier dans l'objectif d'en tirer des enseignements pour le futur ;*
>
> *décide :*
>
> - *D'instituer conformément à l'article 21 (1) du Règlement de la Chambre des Députés une Commission spéciale « Caritas » sous les conditions cumulatives suivantes :*
>   - *L'objectif de Commission doit être de faciliter l'organisation du suivi du dossier et dresser un rapport sur les travaux parlementaires ;*
>   - *Les travaux parlementaires ne peuvent interférer avec les enquêtes et procédures judiciaires en cours ;*
>   - *La durée des travaux parlementaires ne peut dépasser une période de six mois, soit au plus tard le 10 avril 2025.*
> - *Que ce rapport aura l'objet de dresser un bilan, d'en tirer les conclusions afin de mieux guider les décisions politiques éventuelles dans le cadre d'urgences futures similaires et de discuter de la pérennisation des services sociaux dans l'intérêt de la population.* »

Le délai pour clôturer les travaux a finalement été fixé au 10 juillet 2025 après avoir été reporté initialement du 10 avril 2025 au 10 juin 2025.

L'article 25, paragraphe 1er, du Règlement de la Chambre des Députés, prévoit que « *[les commissions] ont également pour mission de préparer des débats, d'organiser des auditions publiques et non publiques ainsi que des visites et de poursuivre toute autre activité rentrant dans le cadre de leurs attributions [...]* ».

La Commission spéciale a, au cours des travaux parlementaires, défini de manière plus détaillée ses priorités.

II. Travaux de la Commission spéciale « Caritas »

Le **23 octobre 2024**, la Commission spéciale a nommé M. Laurent Zeimet président de la Commission spéciale. Mme Djuna Bernard et Mme Carole Hartmann ont été nommées vice-présidentes.

Mme Taina Bofferding a été désignée comme rapportrice de la Commission spéciale.

La Commission spéciale a également décidé de requérir un relevé des conventions conclues par l'État avec la Fondation Caritas Luxembourg, Caritas Accueil et Solidarité et *Hëllef um Terrain* asbl. Les relevés correspondants ont été transmis à la Commission spéciale le 7 novembre 2024.

Enfin, la Commission spéciale a adopté une liste d'acteurs à inviter à des échanges de vues.

Le **20 novembre 2024**, la Commission spéciale a nommé Mme Stéphanie Weydert présidente de la Commission spéciale, étant donné que M. Laurent Zeimet avait été remplacé par M. Charles Weiler en tant que membre de la Commission spéciale, en raison d'un risque d'un potentiel conflit d'intérêts.

En outre, les membres de la Commission spéciale ont mené un échange de vues sur l'organisation de leurs travaux.

Le **4 décembre 2024**, la Commission spéciale a organisé un échange de vues avec des représentants du Parquet général, du Parquet de l'arrondissement de Luxembourg et de la Cellule de renseignement financier. Cette entrevue avait comme objectif de comprendre davantage le cadre légal applicable en matière de fraude et de blanchiment d'argent, de prendre connaissance des défis auxquels les autorités judiciaires se voient confrontées et de donner aux autorités judiciaires l'opportunité de faire part de leurs recommandations pour renforcer le cadre légal afin de garantir l'efficacité de la lutte contre la criminalité financière.

À noter que cet échange de vues n'a aucunement porté sur les instructions judiciaires en cours dans le cadre de la fraude survenue auprès de la Fondation Caritas Luxembourg et de Caritas Accueil et Solidarité.

Le **11 décembre 2024**, la Commission spéciale a organisé un échange de vues avec des représentants des quatre ministères qui avaient conclu des conventions avec la Fondation Caritas Luxembourg et Caritas Accueil et Solidarité. Cet échange a eu comme objectif principal de comprendre davantage le cadre légal régissant les relations entre l'État et les acteurs du secteur social ainsi que le système de conventionnement qui s'inscrit dans ce cadre légal.

Le **8 janvier 2025**, la Commission spéciale a organisé un échange de vues avec le directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « CSSF ») afin de mieux comprendre les missions de surveillance de la CSSF ainsi que le cadre légal afférent.

Le **13 janvier 2025**, la Commission spéciale a dressé un premier bilan et a abordé plusieurs questions d'ordre administratif, dont les réponses à certains courriers adressés à la Commission spéciale.

Le **20 janvier 2025**, la Commission spéciale a eu un échange de vues avec des membres du comité de suivi instauré par le Gouvernement dans le contexte de la crise auprès de Caritas. Cet échange de vues a porté notamment sur les activités de ce comité et les décisions politiques dans le cadre de ladite crise.

Le **3 février 2025**, la Commission spéciale a eu un échange de vues avec des représentants de la société *PricewaterhouseCoopers* portant sur le rôle que cette dernière a assuré au sein de Caritas dans le contexte de la gestion de crise.

Par ailleurs, M. Charles Weiler a été nommé président de la Commission spéciale, suite à la démission de Mme Stéphanie Weydert de cette fonction, en raison d'un risque d'un potentiel conflit d'intérêts.

Le **5 février 2025**, un échange de vues avec des représentants de *Hëllef um Terrain* asbl a été organisé. Les discussions ont porté sur la gestion de crise au sein de Caritas et la mise en place de *Hëllef um Terrain* asbl.

En outre, la Commission spéciale a décidé d'introduire une demande d'accès aux documents afin d'obtenir une copie des conventions conclues entre l'État et Caritas ainsi que *Hëllef um Terrain* asbl.

Le **24 février 2025**, la Commission spéciale a organisé un échange de vues avec un représentant du *Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg* (ci-après « OGBL ») et le conseil juridique de plusieurs membres des délégations du personnel de la Fondation Caritas Luxembourg et de Caritas Accueil et Solidarité. Cet échange a porté sur la situation du personnel lors de la transition de Caritas vers *Hëllef um Terrain* asbl.

Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que la Commission spéciale souhaitait s'entretenir avec des membres des délégations du personnel. Cependant, les deux personnes susmentionnées ont informé la Commission spéciale que les délégués du personnel craignaient des représailles et qu'ils n'ont, par conséquent, pas été en mesure de procéder à un échange de vues avec les membres de la Commission spéciale.

Ultérieurement, la Commission spéciale a pris connaissance de divergences au sein desdites délégations du personnel. Il n'est dès lors pas possible de déterminer si les positions présentes correspondent à un point de vue partagé par tous les délégués, voire l'intégralité du personnel.

Le **26 février 2025**, un échange de vues avec plusieurs membres des conseils d'administration de la Fondation Caritas et de Caritas Accueil et Solidarité a été organisé.

Le **5 mars 2025**, un deuxième bilan intermédiaire a été dressé. Par ailleurs, il a été décidé d'organiser des échanges de vues avec le réviseur d'entreprises *Grant Thornton* et les deux banques ayant accordé une ligne de crédit à Caritas, à savoir la Banque et Caisse d'Épargne de l'État et BGL BNP Paribas. Le réviseur d'entreprises a finalement refusé l'invitation de la Commission spéciale en renvoyant à son secret professionnel.

Le **10 mars 2025**, un échange de vues avec des représentants de la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg asbl (FEDAS) a été organisé. Cet échange a eu comme

objectif d'élucider l'implication de la FEDAS dans le dossier « Caritas » et la situation globale du secteur social.

Le **12 mars 2025**, un échange de vues avec des représentants de l'Archevêché du Luxembourg a été organisé afin d'examiner notamment le rôle de l'église catholique dans le dossier « Caritas ».

Le **24 mars 2025**, l'ancienne présidente de la Fondation Caritas Luxembourg a été reçue afin d'échanger sur le dossier « Caritas ».

Le **26 mars 2025**, la Commission spéciale a reçu l'ancien directeur général de Caritas. Cet échange a porté sur la découverte de la fraude, le fonctionnement de Caritas en amont de la crise et la gestion de crise jusqu'en juillet 2024.

Le **23 avril 2025**, la Commission spéciale a organisé un échange de vues avec un ancien membre de la direction de Caritas, portant notamment sur la gouvernance de Caritas et la découverte de la fraude.

Les **5 et 7 mai 2025**, la Commission spéciale a reçu des représentants de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État et de BGL BNP Paribas afin d'élucider le rôle des deux banques dans le dossier « Caritas ».

Le **12 mai 2025**, la Commission spéciale a eu un échange de vues avec le président de Caritas Accueil et Solidarité.

Le **19 mai 2025**, un échange de vues avec M. le Premier ministre, M. le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire et Mme la Ministre de la Justice a été organisé. Cet échange de vues a porté sur les décisions du Gouvernement dans le dossier « Caritas ».

Les conclusions de la Commission spéciale ont été discutées le **2 juin 2025**, ainsi que le **30 juin 2025**.

Le **2 juillet 2025**, la Commission spéciale a adopté le présent rapport.

Au moment de l'adoption du rapport, la Commission attendait encore de pouvoir consulter un document, sollicité en date du 25 juin 2025, contenant un projet de rapport juridique.

III. Sujets abordés par la Commission spéciale « Caritas »

Les sujets traités par la Commission spéciale sont exposés ci-dessous en sept sous-chapitres (A à G). Pour plus de détails, il convient de se référer aux procès-verbaux des réunions disponibles au public.

A. <u>Découverte de la survenance de la fraude</u>

Au cours des différents échanges de vues, les membres de la Commission spéciale se sont intéressés aux circonstances concrètes de la découverte de la fraude survenue et aux facteurs ayant permis cette fraude. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que ce volet des travaux de la Commission spéciale ne visait pas à mener une enquête parallèle sur la fraude, ce qui serait contraire aux missions lui confiées, mais à mieux comprendre les circonstances de la fraude et notamment la gouvernance de Caritas dans un souci d'en tenir compte dans la formulation de ses conclusions et formuler le cas échéant des pistes d'amélioration.

Informations obtenues dans le cadre des travaux parlementaires

Plusieurs intervenants entendus par la Commission spéciale ont confirmé que le 16 juillet 2024, le directeur général de Caritas a découvert l'exécution de virements douteux par lesquels une somme de 61 millions d'euros a été détournée entre février et juillet 2024. Par ailleurs, il a été découvert que les comptes de la Fondation Caritas Luxembourg ont été dépassés de plus de 30 millions d'euros et que des fonds de Caritas Accueil et Solidarité et de la Fondation Cécile Ginter ont été versés vers les comptes de la Fondation Caritas Luxembourg.

Le directeur général de Caritas a ensuite déposé une plainte auprès des autorités compétentes et les autorités judiciaires ont entamé leurs enquêtes. En raison du secret de l'instruction judiciaire, la Commission spéciale n'a pas connaissance de faits autres que ceux communiqués publiquement par les autorités judiciaires et n'a pas procédé à des recherches supplémentaires sur les questions faisant l'objet d'une enquête judiciaire afin de ne pas entraver les compétences du pouvoir judiciaire et outrepasser les prérogatives confiées par la Chambre des Députés à la Commission spéciale.

La Commission spéciale s'est cependant intéressée aux facteurs ayant rendu possible une telle fraude, ainsi qu'aux raisons pour lesquelles celle-ci est restée si longtemps inaperçue, dans l'optique de sensibiliser le législateur à envisager d'éventuelles améliorations à apporter au cadre législatif ou réglementaire. Ces informations sont d'une grande importance, notamment afin d'évaluer si les circonstances révèlent des dysfonctionnements structurels ou s'il s'agit plutôt de problèmes isolés au sein de Caritas.

Afin de mieux comprendre les circonstances ayant permis que la fraude reste inaperçue entre février et juillet 2024, il convient, au préalable, d'examiner les pratiques de signature des virements bancaires au sein de Caritas ainsi que le déroulement des demandes de lignes de crédit auprès des banques concernées. Dans un souci d'une meilleure lisibilité, la présente partie est subdivisée en trois points distincts.

<u>Pratiques de signature des virements bancaires</u>

Plusieurs intervenants entendus par la Commission spéciale ont confirmé l'existence de règles auprès de Caritas pour l'exécution de virements bancaires. En effet, tout virement bancaire a dû être téléversé dans un système de paiement, accompagné des pièces justificatives nécessaires, par un agent habilité pour ensuite être signé par deux membres de la direction. Les quatre membres de la direction avaient accès aux comptes bancaires et disposaient d'un droit de signature. Nonobstant le fait qu'au minimum trois personnes ont été impliquées dans l'exécution de chaque virement, la fraude est restée non détectée pendant plusieurs mois.

Par ailleurs, la Commission spéciale a pris connaissance d'une évolution concernant l'application pratique de ces règles. Initialement, les virements ont été signés par les deux premières personnes qui se connectaient au système après le téléversement de plusieurs virements. Cependant, à un moment donné, un accord implicite a été trouvé au sein de la direction prévoyant que la directrice en charge des finances allait toujours agir en tant que premier signataire afin de garantir un premier contrôle par le directeur disposant de la plus grande expertise en matière de finances. Les affirmations d'un membre de la direction laissent supposer que le premier signataire a effectué une vérification plus poussée que le second signataire.

Plusieurs intervenants ont également précisé que l'ensemble des virements par lesquels les fonds ont été détournés ont dûment été signés par deux personnes.

Dans ce contexte, la Commission spéciale s'est également intéressée à la réaction de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État et de BGL BNP Paribas. En effet, les banques sont soumises, notamment en vertu de la législation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, à une obligation de vigilance. Ainsi, des mesures complémentaires sont à prendre en cas de transactions inhabituelles.

Les représentants des deux banques en question ont informé les membres de la Commission spéciale de l'existence de mécanismes de contrôle complémentaires lorsque leurs systèmes détectent des anomalies. Dans pareil cas, le client est contacté afin de vérifier le bien-fondé du virement. Les personnes contactées correspondent aux personnes désignées à cet effet par le client. En vertu du secret bancaire, les banques ne pouvaient cependant pas fournir des renseignements complémentaires dans le cas précis de Caritas.

D'autres échanges de vues ainsi que des informations relatées par la presse indiquent que certains de ces virements ont en effet déclenché des mesures de vigilance. Dans ces cas de figure, il était prévu que la directrice en charge des finances soit consultée par les banques afin de confirmer la légitimité des virements. La Commission spéciale n'est toutefois pas en mesure de déterminer si cela a effectivement été systématiquement le cas, étant donné que l'examen de cette question fait partie de l'enquête judiciaire.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que les deux banques font actuellement l'objet d'une enquête de la part de la Banque centrale européenne et de la CSSF, responsables de la supervision des banques en question. Ainsi, il appartient à ces entités de juger de l'adéquation du dispositif mis en place par lesdites banques.

En ce qui concerne la question plus générale de l'adéquation de la législation instaurant une obligation de vigilance dans le chef des établissements de crédit, le directeur général de la CSSF a informé les membres de la Commission spéciale qu'il n'identifie pas la nécessité d'apporter, à ce stade, un renforcement à ce cadre légal.

Les demandes de lignes de crédit

Environ la moitié des fonds détournés ne provient pas de réserves de Caritas, mais a été payée illicitement *via* des lignes de crédit qui ont été accordées par deux banques à Caritas.

Les demandes de crédit suscitent plusieurs observations.

Premièrement, les demandes afférentes ont été signées par des membres de la direction de Caritas. Les membres du conseil d'administration de la Fondation Caritas Luxembourg contestent cependant la validité de ces demandes, étant donné que celles-ci dépassent, selon leur compréhension, le cadre d'une gestion courante pour laquelle une délégation de signature a été accordée aux directeurs de Caritas. Les représentants de l'une des banques impliquées insistent toutefois que les pouvoirs de signature qui leur ont été renseignés ne définissaient pas la notion de gestion courante et qu'ils l'ont dès lors interprété à l'aune de la définition habituelle de cette notion. N'ayant pas eu accès à la documentation relative aux pouvoirs de signature, la Commission spéciale ne saurait se prononcer sur le bien-fondé des différentes positions. En tout état de cause, en l'absence d'un accord entre les parties de ce litige, seules les autorités judiciaires sont habilitées à se prononcer sur la question.

Deuxièmement, il a été relaté dans les médias et par un membre de la direction de Caritas, entendu par la Commission spéciale que les comptes ont pu être dépassés avant que les demandes de lignes de crédit afférentes n'aient été signées. La Commission spéciale ne se prononce pas sur ces faits, étant donné qu'elle n'a pas pu indépendamment les vérifier et que l'attribution de ces lignes de crédit fait l'objet d'une enquête des autorités de surveillance compétentes.

Troisièmement, selon les informations fournies à la Commission spéciale, ces lignes de crédit ont été demandées sous prétexte qu'il existait un retard de paiement de fonds dus de la part de l'État. Ce retard s'expliquait notamment par l'adoption tardive du budget de l'État en raison du changement de Gouvernement en novembre 2023. Ces explications ont suscité des questions sur la plausibilité de cet argument, les moyens de vérification de ce prétendu retard et le fait que le retard de paiements de la part de l'État semble être généralement admis comme explication légitime.

Quatrièmement, pour l'obtention des lignes de crédit, des fonds que Caritas devait obtenir de la part de l'État ont été gagés. Ayant suscité de l'étonnement dans le chef des membres de la Commission spéciale, ces derniers se sont renseignés sur cette pratique pour parvenir à la conclusion, notamment suite aux informations fournies par le directeur du Trésor, qu'un gage sur des paiements futurs de la part de l'État n'est pas une pratique inhabituelle. Par ailleurs, la question de savoir si tout paiement de la part de l'État peut être gagé a été soulevée. Aucune réponse définitive à cette question n'a pu être apportée lors des travaux de la Commission spéciale.

Comment la fraude a-t-elle pu rester inaperçue de février à juillet 2024 ?

Le fait qu'une fraude puisse s'étendre sur cinq mois sans être détectée a suscité l'étonnement des membres de la Commission spéciale. À toutes fins utiles, il y a lieu de relever que cette question n'a pas été soulevée afin de s'immiscer dans l'enquête pénale relative à ce dossier, mais exclusivement dans un intérêt d'identifier si la durée prolongée de cette fraude met en évidence un problème systémique auquel le législateur doit apporter des réponses.

Les éléments de réponse obtenus par la Commission spéciale ne sont pas entièrement concluants et se limitent à quelques éléments pouvant être mis en évidence et auxquels les différents acteurs impliqués devraient prêter davantage attention.

Bien que chaque virement ait été signé par deux directeurs et que certains aspects inhabituels aient pu être remarqués, cela n'a pas donné lieu à une alerte concernant la fraude au niveau de la direction. Dans ce contexte, la Commission spéciale a été informée que les virements traités faisaient généralement partie d'un groupe de plusieurs virements. De même, la Commission spéciale n'a aucune indication qu'un membre de la direction autre que la directrice en charge des finances ait vérifié la situation financière de Caritas avant le 16 juillet 2024.

Au niveau des conseils d'administration de la Fondation Caritas Luxembourg et de Caritas Accueil et Solidarité, la Commission spéciale comprend que ces derniers ont été informés des anomalies par les membres de la direction. Cependant, les administrateurs n'ont, d'après les déclarations d'un administrateur entendu par la Commission spéciale, pas fait de bilan sur la situation financière après les discussions sur le budget 2024. Par ailleurs, la Commission spéciale comprend qu'aucun administrateur ne disposait d'un accès direct lui permettant de consulter à n'importe quel moment la situation financière des deux entités.

Au niveau des banques, certains virements ont, comme indiqué ci-dessus, mené à une vérification complémentaire auprès de la directrice en charge des finances. Par ailleurs, les représentants d'une banque ont indiqué que le fait que les virements effectués s'étalaient sur une période assez longue atténuait les suspicions d'une fraude, comme ces dernières ont habituellement lieu de manière ponctuelle.

En ce qui concerne le réviseur d'entreprises de Caritas, les représentants de Caritas ont indiqué que ce dernier avait soulevé des anomalies auprès du département des finances, mais que son rapport ne faisait ensuite état d'aucune réserve. Étant donné que le réviseur n'a

pas accepté de s'échanger avec la Commission spéciale en se référant à son secret professionnel, la Commission spéciale n'a pas été en mesure d'approfondir ce sujet.

Observations et conclusions de la Commission spéciale

La Commission spéciale constate le caractère inédit de la fraude survenue auprès de la Fondation Caritas Luxembourg, Caritas Accueil et Solidarité et la Fondation Cécile Ginter. Il appartient aux autorités judiciaires et à la CSSF d'achever leurs enquêtes dans ce dossier.

Le caractère des actes survenus souligne l'importance d'une sensibilisation plus poussée des acteurs du secteur social, sujet qui sera abordé de façon plus détaillée *sub* F.

Au vu de l'information reçue que les lignes de crédit ont été demandées sous prétexte de paiements tardifs de la part de l'État et que cet argument a été considéré comme suffisamment plausible par les banques concernées pour accorder des lignes de crédit et n'a pas suscité des interrogations dans le chef des dirigeants de Caritas, la Commission spéciale estime qu'il est nécessaire de garantir une plus grande transparence et prévisibilité dans les relations financières entre l'État et les acteurs du secteur social.

La Commission spéciale recommande dès lors d'évaluer les pratiques de paiement au profit des acteurs du secteur social, afin de réduire autant que faire se peut d'éventuels retards de paiement et de prévenir ainsi le recours par les acteurs dudit secteur à des lignes de crédit afin de pallier un besoin financier temporaire.

De plus, des stratégies pour renforcer la transparence des flux financiers publics ainsi que la coordination entre les différents ministères devraient être examinés afin de disposer d'une vision globale du secteur conventionné.

B. Gestion de crise au sein de Caritas

À la suite de la découverte du détournement de 61 millions d'euros, les responsables de Caritas savaient que la Fondation Caritas Luxembourg et Caritas Accueil et Solidarité se trouvaient dans une situation inouïe. Par conséquent, il s'imposait de basculer vers une phase de gestion de crise.

Informations obtenues dans le cadre des travaux parlementaires

Pour faciliter la compréhension de gestion de crise auprès de Caritas, il convient de distinguer deux phases. La première phase couvre la période allant du 16 au 24 juillet 2024 pendant laquelle des premières mesures ont en urgence été mises en place. La seconde phase couvre la période allant du 25 juillet 2024 au 1er octobre 2024 pendant laquelle des structures pour la gestion de la crise ont été mises en place.

Mesures en début de gestion de crise

Les échanges de vues avec différents représentants des conseils d'administration et de l'ancienne direction de Caritas permettent d'identifier plusieurs mesures prises au cours des premiers jours qui ont suivi la découverte du détournement de fonds, à savoir :

- la décision d'établir un état des lieux pour mesurer pleinement l'ampleur de la fraude ;
- le dépôt de plaintes auprès des entités compétentes ;
- une implication plus forte des conseils d'administration se matérialisant par des réunions deux fois par jour et la présence permanente de membres desdits conseils aux sièges des entités ;
- la convocation de réunions avec les salariés et les délégations du personnel ;

- la décision de solliciter les services d'un acteur externe pour apporter un support administratif ;
- l'élaboration d'une première communication de crise.
- Pendant cette première phase, les membres de la direction de Caritas étaient activement impliqués dans la gestion de crise.

Par ailleurs, les différents interlocuteurs de la Commission spéciale ont confirmé que le Gouvernement, l'Archevêché de Luxembourg ainsi que les banques concernées ont été informés dès le 17 juillet 2024 de la survenance de la fraude.

Étant donné que le président de Caritas Accueil et Solidarité occupe un poste au sein du Ministère de la Justice, il s'est posé la question de savoir si le Gouvernement était informé de la survenance de la fraude avant cette date. Tant le président de Caritas Accueil et Solidarité que Mme la Ministre de la Justice ont expliqué à la Commission spéciale que Mme la Ministre de la Justice s'est rendue compte de l'envergure de la problématique auprès de Caritas le 16 juillet 2024, lorsque le président de Caritas Accueil et Solidarité a dû quitter son poste au sein du Ministère de la Justice pour se rendre au siège de Caritas. Cependant, il avait été convenu avec Mme la Ministre de la Justice que les responsables de Caritas allaient s'adresser eux-mêmes au Gouvernement dès que des informations plus détaillées seraient disponibles. Ainsi, le Gouvernement a officiellement été informé par la présidente de la Fondation Caritas Luxembourg qui a appelé M. le Premier ministre le 17 juillet 2024 en matinée. M. le Premier ministre déclare ensuite avoir informé le Gouvernement lors de la réunion du Conseil du Gouvernement tenue le même jour.

Les différents intervenants lors des échanges de vues ont informé la Commission spéciale que des échanges réguliers entre Caritas et le Gouvernement ont eu lieu, notamment afin d'informer ce dernier de la situation.

Finalement, plusieurs membres du Gouvernement ont participé à une réunion des conseils d'administration tenue en date du 24 juillet 2024. Tant les représentants de Caritas que les représentants du Gouvernement entendus par la Commission spéciale ont indiqué que l'objectif a été de comprendre la situation de Caritas. Par ailleurs, le Gouvernement a exprimé le souhait de disposer d'un interlocuteur unique et neutre pour mener les discussions dans le contexte de la gestion de crise. D'autres personnes entendues par la Commission spéciale n'ont pas pu s'exprimer sur les échanges avec le Gouvernement, étant donné qu'ils n'y ont pas participé.

La Commission spéciale comprend que les administrateurs de Caritas ont poursuivi leurs délibérations après que les membres du Gouvernement ont quitté ladite réunion. Selon plusieurs personnes entendues par la Commission spéciale, les administrateurs faisaient à ce moment-là état d'une grande méfiance envers les membres de la direction. Interrogé sur ce point, le président de Caritas Accueil et Solidarité a estimé que la méfiance à l'issue de la réunion du 24 juillet 2024 provenait probablement d'éléments découverts depuis la révélation de la fraude.

Selon les déclarations d'un membre de la direction de Caritas, la situation aurait effectivement connu un tournant décisif à l'issue de la réunion du 24 juillet 2024. Jusqu'à cette date, la direction était impliquée dans la gestion de crise. Or, d'après les éléments portés à la connaissance de la Commission spéciale, certains administrateurs auraient, à ce moment-là, exprimé des réserves à l'encontre des membres de la direction. Par la suite, il ressort que des administrateurs auraient recommandé aux directeurs d'envisager des mesures de protection individuelle, telles qu'un placement en congé maladie. Face à la pression croissante et la dégradation de leur état de santé, les membres de la direction ont suivi cette recommandation.

Une représentante de Caritas a toutefois précisé devant la Commission spéciale que l'incitation à recourir à un congé maladie ne provenait pas d'un membre du conseil d'administration. D'après ses dires, la présence de la direction tout au long de la gestion de crise aurait, au contraire, été de nature à faciliter les travaux des conseils d'administration.

La Commission spéciale ne saurait se prononcer sur le bien-fondé des différentes positions.

Mise en place des structures après le 25 juillet 2024

À partir du 25 juillet 2024, les membres de la direction de Caritas étaient en arrêt de maladie, de sorte que les conseils d'administration ont directement repris la gestion des entités touchées par la fraude.

Au vu des circonstances, les administrateurs de Caritas ont décidé de mettre en place un comité exécutif dénommé « comité de crise », responsable de la gestion de la Fondation Caritas Luxembourg et de Caritas Accueil et Solidarité. Outre des membres des conseils d'administration, les administrateurs ont également désigné une tierce personne, sans lien préalable avec le réseau Caritas, pour présider ce comité de crise.

Cette décision était, selon les responsables de Caritas, motivée par la réticence des interlocuteurs de Caritas de communiquer directement avec les administrateurs des deux entités touchées par la fraude et qui ont préféré communiquer avec une personne de contact tierce.

La Commission spéciale s'est intéressée à la question de savoir si la décision de désigner une tierce personne pour présider le comité de crise a été imposée à Caritas. À cette question, les responsables de Caritas ont répondu qu'aucune pression n'a été exercée sur les conseils d'administration lors de la prise de décision.

Suite à la constitution du comité de crise, ce dernier a assuré la quasi-intégralité des pourparlers dans le cadre de la gestion de crise.

Engagement de la société *PricewaterhouseCoopers*

Fin juillet 2024, les conseils d'administration de la Fondation Caritas Luxembourg et de Caritas Accueil et Solidarité ont investi la société *PricewaterhouseCoopers* de plusieurs missions, dont celle d'une analyse forensique afin de connaître les circonstances sous-jacentes qui ont rendu possible la fraude ainsi que celle de fournir un support administratif à Caritas.

Les échanges avec des anciens membres de la direction de Caritas ont permis d'établir que l'intention de charger une tierce personne de ces missions avait déjà été suggérée par ces derniers, quasi immédiatement après la découverte de la crise.

Les administrateurs de Caritas, quant à eux, ont souligné qu'aucun acteur externe ne leur a imposé l'engagement de la société *PricewaterhouseCoopers* et que leur choix a été motivé par la capacité de la société de fournir tous les services dont Caritas a eu besoin à ce moment-là.

La mission de support administratif a suscité des discussions au cours des travaux de la Commission spéciale en raison de récits divergents sur l'étendue de cette mission. Les administrateurs de Caritas ont cependant insisté que toute action prise par la société *PricewaterhouseCoopers* a puisé son origine dans des décisions des conseils d'administration et que le pouvoir décisionnel en ce qui concerne la gestion de crise restait à tout moment entre les mains de Caritas.

Le président du comité de crise a en outre indiqué que des agents de la société *PricewaterhouseCoopers* l'avaient appuyé dans la recherche d'acteurs susceptibles de soutenir un projet de reprise des activités de Caritas. La représentante de *PricewaterhouseCoopers* a toutefois précisé que la recherche d'une solution avait uniquement été confiée au président du comité de crise et que l'intervention de *PricewaterhouseCoopers* s'était dès lors limitée à l'estimation des besoins de financement. Dans ce contexte, la Commission spéciale ne saurait se prononcer sur le bien-fondé des différentes déclarations.

Intervention de l'Archevêché de Luxembourg

Le réseau Caritas puise ses origines dans les structures de l'église catholique. Ainsi, les nominations des administrateurs de Caritas sont, d'un point de vue formel, approuvées par l'archevêque et un délégué de l'Archevêché siège au sein du conseil d'administration de la Fondation Caritas Luxembourg.

Au vu de ce lien historique, les membres de la Commission spéciale ont abordé la question de l'implication de l'Archevêché tant avec les représentants de ce dernier qu'avec diverses autres personnes qui ont participé aux échanges de vues.

Ces échanges ont tout d'abord permis de mieux comprendre les relations entre l'Archevêché et Caritas. Même si un lien historique existe, les différents acteurs ont relaté que l'Archevêché et Caritas fonctionnent de manière indépendante et que l'Archevêché n'interfère aucunement dans le fonctionnement des entités Caritas. L'Archevêché était représenté au sein du conseil d'administration de Caritas par un délégué chargé de la communication avec l'institution, qui ne s'est toutefois pas immiscé dans la gestion des affaires internes de Caritas.

Ainsi, les interactions se sont habituellement limitées à quelques échanges sommaires par année.

La survenance de la fraude a eu comme conséquence une augmentation des échanges, sans que cela aurait impliqué un rôle actif de l'église dans la gestion de crise. À ce titre, les responsables de l'Archevêché ont déclaré qu'ils n'ont pas identifié l'utilité d'intervenir, étant donné que les administrateurs de Caritas et le Gouvernement étaient en train d'élaborer une solution.

Quant à la communication entre Caritas et l'Archevêché, la Commission spéciale comprend que des éléments sommaires sur la situation ont été communiqués à l'Archevêché. Une prise de contact plus intense est seulement intervenue sur demande du président du comité de crise dans ses efforts de trouver une solution visant à l'époque la création de nouvelles entités au sein du réseau Caritas. À cette fin, l'Archevêché a été contacté afin de solliciter un soutien financier pour le nouveau projet. Cependant, les demandes formulées dépassaient, selon les responsables de l'Archevêché, la capacité financière de ce dernier. L'Archevêché aurait demandé à recevoir davantage d'informations sur la nouvelle structure envisagée avant de pouvoir s'engager définitivement à apporter un soutien financier. Cependant, ces informations ne lui ont finalement pas été communiquées, comme le comité de crise avait entretemps recherché un appui financier auprès d'autres acteurs.

Actions du Gouvernement

Tout au long de la gestion de crise, des membres du Gouvernement ainsi que des fonctionnaires de différents ministères étaient en contact avec les responsables de Caritas afin de suivre l'évolution de la situation.

Ainsi, les différents intervenants ont fait état de réunions avec des membres du Gouvernement.

Dans un souci d'assurer le suivi de la crise, le Gouvernement avait mis en place un comité informel regroupant des fonctionnaires de différents ministères dans un souci d'optimiser la coordination dans ce dossier. Ce comité de suivi n'avait ainsi pas pour vocation de se substituer aux organes désignés par Caritas, mais d'assurer le suivi du dossier au niveau administratif et de préparer les démarches nécessaires pour répondre aux décisions prises au niveau de Caritas. Il ressort toutefois des échanges avec les membres du comité de suivi que leurs informations n'étaient pas toujours à jour. À titre d'exemple, le comité de suivi a eu connaissance de la création de *Hëllef um Terrain* asbl seulement *via* des articles de presse.

Le comité de suivi a cessé ses fonctions à la suite de la reprise des salariés et activités de Caritas par une nouvelle entité.

Tant les responsables de Caritas que les représentants du Gouvernement ont souligné que le Gouvernement ne s'est à aucun moment immiscé dans la gestion de Caritas.

La Commission spéciale comprend que certaines décisions du Gouvernement ont pu avoir des répercussions indirectes sur la gestion de crise. Au vu de la notification des cessions de créances par les banques de Caritas sur des fonds dus par l'État, le Gouvernement a notamment décidé de suspendre les paiements aux entités touchées par la fraude jusqu'à clarification de la situation. Cette décision a été prise après avoir sollicité l'avis de deux avocats à la Cour. Les avis juridiques afférents ont été notifiés à la Chambre des Députés.

Les membres de la Commission spéciale se sont intéressés à cette décision ainsi qu'à ses conséquences. Cependant, ces échanges n'ont pas abouti à une conclusion unanime quant au bien-fondé de cette décision, compte tenu des informations disponibles au moment de la prise de décision.

Enfin, les responsables de l'Archevêché de Luxembourg et du Gouvernement ont également fait état de deux échanges avec M. le Premier ministre.

<u>Format des réunions</u>

La Commission spéciale comprend que l'ensemble des pourparlers ont été menés par des représentants de Caritas individuellement avec les différents acteurs impliqués.

Plusieurs membres de la Commission spéciale se sont interrogés sur l'efficacité de ce format et ont suggéré que l'organisation de réunions regroupant un grand nombre d'acteurs aurait pu être bénéfique pour la gestion de crise. Trois acteurs ont notamment été suggérés en tant qu'organisateur de telles réunions : Caritas, le Gouvernement et l'Archevêché.

Les responsables de Caritas ont fait valoir que des pourparlers ont eu lieu avec chacun des intervenants individuellement. Compte tenu notamment de la période estivale, l'organisation d'une réunion réunissant l'ensemble des acteurs autour d'une même table se serait avérée particulièrement difficile, sachant que des décisions ont dû être prises dans des délais contraignants. Par ailleurs, les responsables de Caritas doutaient à l'époque de la valeur ajoutée d'un tel format.

Les représentants du Gouvernement ont notamment fait état de réserves quant à leur possibilité d'intervenir auprès des banques et de s'immiscer ainsi dans la relation entre des banques et leur client.

Les représentants de l'Archevêché ont donné à considérer qu'ils n'ont pas été les principaux acteurs dans la gestion de crise.

De manière générale, il n'a donc pas été tenté de réunir l'ensemble des acteurs autour d'une même table, cette approche n'ayant pas été jugée opportune dans le contexte.

De même, bien que la FEDAS se soit manifestée auprès du Gouvernement au début de la crise afin d'apporter son expertise et son réseau d'acteurs sur le terrain, cette offre n'a pas été prise en considération dans un premier temps, du fait des délais contraignants.

La Commission spéciale a exprimé des avis divergents quant à la manière dont le Gouvernement a procédé durant cette crise, certains membres lui ayant apporté leur soutien, tandis que d'autres ont formulé des critiques en son encontre.

Observations et conclusions de la Commission spéciale

La Commission spéciale constate la complexité de la crise causée par le détournement de 61 millions d'euros auprès de Caritas. La gestion de crise s'est caractérisée par un degré d'urgence sans précédent pour un prestataire du secteur social.

En ce qui concerne les actions du Gouvernement, la Commission spéciale note que le Gouvernement a eu des échanges réguliers pour rester informé sur la situation. La Commission spéciale comprend par ailleurs que le Gouvernement a estimé que les efforts de réorganisation au sein de Caritas relevaient principalement de la compétence de Caritas.

La question de la suspension des paiements au profit de Caritas a suscité des interprétations divergentes au sein de la Commission spéciale. D'un côté, il est compréhensible que le Gouvernement ait suivi les avis juridiques qu'il a obtenus dans un souci de protéger les deniers publics. De l'autre côté, la façon dont cette décision a été communiquée a potentiellement impacté les options qui auraient pu être envisagées pour la réorganisation de Caritas.

Ainsi, il est recommandé d'évaluer les moyens de communication et les dispositifs déployés dans le contexte de la gestion de crise, afin d'améliorer la réponse gouvernementale à une nouvelle situation de crise et de renforcer la compréhensibilité de l'action publique.

De plus, des moyens de renforcer les efforts de documentation des décisions gouvernementales en cas de crise devraient être examinés. Il serait notamment souhaitable d'établir un relevé précis des décisions prises, accompagné d'une chronologie transparente et détaillée indiquant quand, avec qui et sur quels sujets des échanges ont eu lieu. Cette meilleure traçabilité faciliterait la coordination, renforcerait la transparence et permettrait un suivi rigoureux des mesures adoptées. Bien que les décisions doivent être prises rapidement en cas de crise, l'État doit néanmoins veiller à agir avec la plus grande transparence possible.

Finalement, dans un souci d'une meilleure gestion et communication de crise, l'implication des acteurs connaissant le terrain devrait être systématiquement recherchée – en particulier lorsqu'ils offrent spontanément leur assistance.

C. Solution à l'issue de la crise : reprise des activités par *Hëllef um Terrain* asbl

La phase de gestion de crise est communément considérée clôturée avec la reprise des activités par *Hëllef um Terrain* asbl. Au cours de leurs travaux, les membres de la Commission spéciale se sont intéressés aussi à la période après cette crise.

Informations obtenues dans le cadre des travaux parlementaires

Toutes les personnes entendues par la Commission spéciale ont mis en avant deux priorités qui ont été fixées dans le contexte de la recherche d'une solution, à savoir :

- la préservation des quelque 400 emplois des salariés de la Fondation Caritas Luxembourg et Caritas Accueil et Solidarité ;
- la préservation des prestations de services au profit des quelque 15 000 bénéficiaires.

Le 6 août 2024, les responsables de la Fondation Caritas Luxembourg et de Caritas Accueil et Solidarité ont publié un communiqué dans lequel l'intention de mettre en place deux entités nouvelles a été annoncée. Une première entité devait reprendre les activités sur le plan national, tandis qu'une seconde devait reprendre les activités dans le domaine de la coopération internationale et de l'action humanitaire.

Lors de cette première phase, il a donc été prévu de créer deux entités juridiques nouvelles ayant un certain lien avec le réseau Caritas. Cette information a également été réitérée par M. le Premier ministre lors d'une conférence de presse le 4 septembre 2024.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que plusieurs personnes entendues par la Commission spéciale ont indiqué qu'une réorganisation des entités du réseau Caritas était déjà considérée en amont de la survenance de la fraude. Cette fraude a eu comme conséquence qu'une telle réorganisation a dû être mise en place sous une contrainte de temps en raison de la disponibilité limitée de liquidités. En effet, dans le contexte de la fraude et selon les responsables de Caritas, entendus par la Commission spéciale, les projections réalisées indiquaient que Caritas n'aurait plus été en mesure de garantir le paiement des salaires dus au-delà du 30 septembre 2024.

Efforts entrepris

Les représentants de Caritas ont déclaré avoir notamment sollicité les acteurs suivants en vue d'obtenir leur support ou un financement complémentaire :

- le Gouvernement ;
- l'Archevêché de Luxembourg ;
- des banques ;
- d'autres prestataires du secteur social ;
- des investisseurs externes disposés à soutenir une solution interne ;
- des partenaires potentiels pour les projets internationaux.

Solution pour les activités nationales

Tant les responsables de Caritas que le président du comité de crise ont expliqué que la mise en place de nouvelles structures au sein du réseau de Caritas n'a pas abouti en raison du manque de moyens financiers.

En effet, ni la Fondation Caritas Luxembourg, ni Caritas Accueil et Solidarité ne disposaient de moyens financiers permettant de mettre à disposition le capital de départ nécessaire à la création d'une nouvelle entité. Des bailleurs de fonds externes ont été recherchés, mais aucune des sollicitations n'aurait reçu de réponse favorable.

L'Archevêché, contacté dans le cadre de la recherche d'une solution, n'était pas non plus en mesure de fournir l'apport financier nécessaire.

D'autres acteurs du secteur social contactés par le président du comité de crise se seraient trouvés également dans l'impossibilité de s'engager dans un tel projet.

Ainsi, selon le président du comité de crise, la seule option viable restante était la mise en place d'une nouvelle structure avec l'appui d'investisseurs disposés à soutenir un tel projet.

Le président du comité de crise a finalement pu, avec le soutien de *PricewaterhouseCoopers*, identifier plusieurs personnes disposées à soutenir un nouveau projet indépendant de Caritas en mettant à disposition le capital initial nécessaire. La nouvelle association *Hëllef um Terrain* asbl, dépourvue de liens avec le réseau Caritas, a été constituée.

Au sein de la Commission spéciale, la question a été soulevée à plusieurs reprises pour quelles raisons les nouveaux financeurs, proches - selon certains - de l'Église, n'ont pas privilégié une solution intégrée au réseau de Caritas. Les représentants de Caritas et *Hëllef um Terrain* asbl n'ont pas été en mesure d'apporter une réponse claire à ce sujet. Une hypothèse évoquée fut la crainte d'une association à une image négative, mais la question n'a pas pu être tranchée de manière définitive.

À noter que Caritas n'était pas impliquée dans la mise en place de *Hëllef um Terrain* asbl. L'intégralité des décisions relatives à la nouvelle association ont été prises par les nouveaux investisseurs.

Même si cette option ne correspondait pas à l'option privilégiée par les administrateurs de Caritas, ces derniers ne s'y sont pas opposés. En effet, cette solution leur semblait être la seule option viable permettant de sauvegarder les emplois de la grande majorité des salariés et d'assurer la pérennité des activités au-delà du 1er octobre 2024.

Le Gouvernement a également fait état de sa volonté de confier la prestation d'un grand nombre des services initialement prestés par Caritas à *Hëllef um Terrain* asbl. À noter qu'une activité de formation continue prestée par Caritas Jeunes et Famille a directement été reprise par cette dernière et que les conventions relatives aux « aides à la pierre » n'ont pas été résiliées et demeurent donc en vigueur auprès de Caritas, étant donné qu'elles sont liées à des biens immobiliers.

Afin de garantir la continuité des prestations, des conventions avec *Hëllef um Terrain* asbl ont été négociées à brève échéance et des agréments provisoires ont été émis pour les activités pour lesquelles la détention d'un tel agrément est obligatoire. Au printemps 2025, des agréments définitifs ont pu être accordés à *Hëllef um Terrain asbl*. Les représentants gouvernementaux ont informé les membres de la Commission spéciale que, malgré la brève échéance, toutes les dispositions légales applicables ont été respectées en ce qui concerne *Hëllef um Terrain asbl*.

En l'absence d'un cadre légal spécifique régissant l'arrêt des activités d'une fondation ou d'une ASBL sans cessation d'activité, les dispositions légales encadrant le retrait d'un agrément ainsi que les mises en demeure afférentes n'ont pu être respectées à l'automne 2024, en raison de contraintes temporelles majeures. Par arrêté ministériel du 26 septembre 2024, il a été décidé que les agréments de Caritas prendraient fin le 30 septembre 2024. Les représentants de Caritas ont toutefois indiqué devant la Commission spéciale qu'ils avaient marqué leur accord à une procédure accélérée en raison de l'urgence. Néanmoins, ce cas soulève la question de savoir si la base légale ne devrait pas être adaptée à l'avenir afin de pouvoir répondre aux situations d'urgence en conformité avec la loi.

L'urgence de la situation justifie que *Hëllef um Terrain* asbl ait obtenu ses conventions et agréments provisoires dans des délais plus courts que ceux habituellement prévus. Ainsi, l'association n'a ni dû avancer de fonds, ni prouver au préalable qu'elle pouvait exercer son activité de manière conforme. Cependant, comme presque l'intégralité du personnel de *Hëllef um Terrain* asbl a été repris de Caritas, le Gouvernement pouvait raisonnablement supposer que la qualité du travail sur le terrain resterait inchangée.

Les démarches nécessaires pour assurer la reprise du personnel ont aussi dû être entreprises à très courte échéance.

Finalement, l'ensemble des activités nationales a pu être repris par *Hëllef um Terrain* asbl, à l'exception des actions de plaidoyer politique, ce que certains membres de la Commission spéciale regrettent particulièrement.

Impossibilité de trouver une solution pour les activités internationales

Pour les activités internationales, une reprise de l'ensemble des projets s'est finalement avérée impossible, faute d'un potentiel repreneur. Trois facteurs principaux, parmi d'autres, semblent avoir conduit à ce résultat.

Premièrement, la phase de gestion de crise était relativement courte, de sorte qu'il était difficile pour des potentiels repreneurs de mettre à disposition les moyens nécessaires.

Deuxièmement, le mode de financement de projets dans le domaine de la coopération et de l'action humanitaire diffère de celui des activités nationales où une association est payée en contrepartie d'un service presté. Pour les projets de coopération, l'État co-finance les projets à hauteur d'un certain montant, supposant cependant que l'organisation non gouvernementale (ci-après « ONG ») qui est censée réaliser le projet dispose des moyens financiers pour assurer la bonne exécution du projet. Par conséquent, le défi financier pour la mise en place d'une structure afférente était considérablement plus important.

Troisièmement, la Fondation Caritas Luxembourg était active dans des régions du monde où aucune ONG luxembourgeoise à taille comparable était active. À courte échéance, il n'aurait dès lors pas été possible de mettre en place les structures nécessaires.

Ainsi, au 1er octobre 2024, il n'existait aucune solution pour la plupart des activités internationales.

La Commission spéciale a été informée qu'un nombre important de projets a entretemps pu être repris par d'autres acteurs. De même, la majeure partie du personnel national de Caritas travaillant dans ce domaine a pu trouver un nouvel emploi.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que des efforts ont été consentis au niveau gouvernemental pour faciliter la reprise de projets et du personnel.

Certains membres de la Commission spéciale se sont néanmoins interrogés sur le fait que ces initiatives pourraient être intervenues tardivement, d'autant plus que, selon les déclarations de M. le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire devant la Commission spéciale, celui-ci aurait, après l'apparition de problèmes liés à la transmission tardive d'informations de la part de Caritas à l'attention du Gouvernement, interrompu dans un premier temps les échanges directs avec Caritas. Pendant cette période, il aurait délégué l'ensemble de la communication avec le comité de crise de Caritas au directeur de la Direction de la Coopération au développement et de l'Action humanitaire.

De plus, étant donné que l'ensemble des projets internationaux n'a pas pu être repris par d'autres acteurs du terrain, des ruptures de contrat soudaines sont survenues à l'étranger, entraînant, pour certaines personnes, la perte de leurs moyens d'existence.

Observations et conclusions de la Commission spéciale

L'arrêt des activités par la Fondation Caritas Luxembourg et Caritas Accueil et Solidarité est un fait regrettable pour l'écosystème du secteur social luxembourgeois.

L'impossibilité de trouver un repreneur pour l'intégralité des projets de coopération de Caritas est extrêmement regrettable. Cependant, la Commission spéciale salue le fait que grâce à des efforts entrepris à différents niveaux, une grande partie des projets a pu être préservée et que des emplois pour les salariés nationaux de Caritas ont pu être trouvés.

La Commission recommande dès lors d'examiner l'opportunité d'élaborer une stratégie adaptée pour gérer les situations d'urgence impliquant des retraits rapides de financements ou d'activités à l'étranger. L'établissement d'un cadre coordonné et anticipatif, visant à limiter les conséquences négatives d'un désengagement précipité, apparaît essentiel, notamment en concertation avec le Cercle de Coopération des Organisations Non Gouvernementales de Développement du Luxembourg asbl (communément appelé « Cercle des ONG »).

Tant le secteur social que celui des ONG sont fragilisés par la cessation des activités d'un acteur de cette envergure. Il y a dès lors lieu de veiller à soutenir ces deux secteurs afin de garantir leur pérennité. Ce point sera développé de manière plus détaillée *sub* F.

Malgré l'arrêt des activités de la Fondation Caritas Luxembourg et Caritas Accueil et Solidarité, la Commission spéciale note que les deux objectifs cités par tous les intervenants entendus, à savoir la préservation des activités et le maintien des emplois, ont pu être atteints pour la vaste majorité des emplois et activités au niveau national.

L'arrêt des activités du plaidoyer politique de Caritas marque la disparition, sous sa forme actuelle, d'une voix critique importante du secteur social, ce que certains membres de la Commission spéciale regrettent particulièrement. Cependant, la majorité des emplois a pu être maintenue à ce jour grâce au soutien financier de plusieurs ministères. Il est essentiel que les instances politiques créent des espaces permettant des débats et des analyses critiques.

D. Reprise du personnel par *Hëllef um Terrain* asbl

Les circonstances de la reprise du personnel de Caritas par *Hëllef um Terrain* asbl était accompagnée de certaines divergences. La Commission spéciale a pris note de l'existence de litiges devant les juridictions compétentes portant sur cette reprise. Étant donné que les institutions constitutionnellement compétentes pour toiser ce litige sont saisies, il n'appartient pas à la Commission spéciale de procéder à une appréciation des points litigieux. Ainsi, il convient de se limiter à tenir compte des points soulevés lors des réunions.

Informations obtenues dans le cadre des travaux parlementaires

Le représentant de l'OGBL ainsi que le conseil juridique de plusieurs membres des anciennes délégations du personnel de Caritas ont fait état de trois griefs avec Caritas et *Hëllef um Terrain* asbl. La plupart de ces points a également pu être abordée avec l'ancien et le nouvel employeur.

Modalités de la reprise

Étant donné que la plupart des activités antérieurement prestées par la Fondation Caritas Luxembourg et Caritas Accueil et Solidarité ont été reprises, l'OGBL et les délégués du personnel estiment que cette reprise aurait dû se faire par le biais d'un transfert d'entreprise.

Cependant, cette reprise s'est finalement matérialisée par la résiliation des anciens contrats de travail et la signature de nouveaux contrats avec *Hëllef um Terrain* asbl qui ont repris, selon les informations fournies à la Commission spéciale, les mêmes conditions de travail que les anciens contrats et ont tenu compte de l'ancienneté des salariés visés.

Les responsables de *Hëllef um Terrain* asbl ont argumenté que les deux entités de Caritas ne disposaient plus d'activités susceptibles d'être transférées, étant donné que les conventions les liant à l'État étaient résiliées au 1er octobre 2024. Par ailleurs, des craintes quant à un éventuel transfert de passifs de Caritas ont dissuadé *Hëllef um Terrain* asbl de procéder à un transfert d'entreprise.

Les responsables de Caritas ont indiqué ne pas avoir eu de raison à s'opposer à cette approche, étant donné que les salariés ont préservé leurs conditions de travail.

Circonstances de la signature des nouveaux contrats

Étant donné que la résiliation des anciennes conventions et la signature des nouvelles conventions n'ont été effectuées que fin septembre 2024, les rendez-vous pour la signature des nouveaux contrats de travail ont été organisés à brève échéance.

Dans ce contexte, le représentant syndical a dénoncé une situation chaotique ne laissant pas suffisamment de temps aux salariés d'analyser le contrat de travail ou de se faire assister et conseiller de manière adéquate.

Les responsables de Caritas ont contesté cette représentation des faits.

La Commission spéciale retient que, finalement, la quasi-totalité des salariés visés ont accepté le nouveau contrat de travail.

Dans le contexte de l'allégation d'une communication lacunaire, les représentants de l'OGBL ont par ailleurs formulé la revendication que les associations sans but lucratif et fondations financées principalement par l'État devraient être représentées par un délégué du personnel au sein des conseils d'administration respectifs.

Droits des délégués du personnel

Les représentants syndicaux, une fois que le personnel a été en majorité repris par la nouvelle entité, restent persuadés qu'il y a lieu de qualifier cette reprise de transfert d'entreprise et que les délégués du personnel sont ainsi toujours en place et doivent continuer à bénéficier des droits leur réservés.

Toutefois, *Hëllef um Terrain* asbl a procédé à l'élection d'une nouvelle délégation du personnel avec l'autorisation de l'Inspection du travail et des mines.

À l'issue de cette élection, un syndicat autre que celui invité par la Commission spéciale a remporté la majorité des délégués du personnel.

Le conseil juridique de plusieurs membres des délégations du personnel de Caritas a remis en cause la légitimité de ces élections sociales, estimant que celles-ci n'ont pas été organisées conformément aux règles, car elles ont été ordonnées par l'Inspection du travail et des mines alors qu'une autorisation ministérielle aurait été nécessaire.

Situation au sein de Caritas après le transfert vers *Hëllef um Terrain* asbl

La majorité du personnel a pu être transférée de Caritas vers *Hëllef um Terrain* asbl. Pour les quelques salariés restants, les responsables de Caritas ont pris contact avec l'OGBL afin de négocier un plan de maintien dans l'emploi pour les employés ne pouvant pas être repris. Cependant, l'OGBL aurait refusé cette proposition et suggéré la mise en place d'un plan social. Pour Caritas, cette option n'était pas envisageable, l'objectif étant de garantir le maintien des salariés sur le marché de l'emploi. Par conséquent, des divergences

d'interprétation nettes ont été constatées concernant le cadre d'application des mesures mentionnées.

Observations et conclusions de la Commission spéciale

La Commission spéciale observe que les points soulevés font l'objet d'une ou plusieurs procédures judiciaires, de sorte qu'il appartient tout d'abord aux juridictions compétentes de toiser les questions litigieuses entre parties.

La Commission spéciale est d'avis qu'il existe un réel besoin d'information avant tout en matière de droit du travail pour les acteurs du secteur social, notamment concernant la question de l'opportunité de mettre ou non en place un plan de maintien dans l'emploi ou un plan social, ainsi que la question du transfert d'entreprise.

Il est également recommandé de renforcer l'information et la communication sur les conditions selon lesquelles une reprise d'activités doit être considérée comme un transfert d'entreprises au sens du droit du travail, une fois les litiges en cours définitivement tranchés par les juridictions compétentes, et d'envisager, le cas échéant, des modifications législatives appropriées.

De plus, l'opportunité d'introduire un délégué du personnel (à titre de membre observateur sans droit de vote) parmi les conseils d'administration des acteurs du secteur social, à partir d'un certain seuil d'effectif, pourrait être analysée dans le contexte d'un dialogue social.

E. Relations entre l'État et les acteurs du secteur social

La fraude survenue auprès de Caritas soulève la question de la pérennité du système qui régit les relations entre l'État et les acteurs du secteur social, afin de garantir un environnement caractérisé par un fort engagement de la société civile, d'assurer la prestation de services de haute qualité aux bénéficiaires et de réduire le risque que ces derniers se retrouvent privés des services dont ils dépendent.

Informations obtenues dans le cadre des travaux parlementaires

Les échanges avec des représentants des différents ministères ainsi qu'avec différents acteurs du secteur social ont permis d'approfondir la compréhension des relations entre l'État et les acteurs du secteur social et de prendre connaissance de plusieurs suggestions émises au cours de ces échanges en vue de perfectionner ce système.

Cadre légal applicable

Les relations entre l'État et les acteurs du secteur social sont généralement régies par des conventions. Au cours de ses travaux, la Commission spéciale a été informée que ces conventions peuvent être régies par plusieurs lois.

La plupart des conventions sont régies par les dispositions de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, plus communément connue sous la dénomination de « loi ASFT »[1]. Pour pouvoir signer une convention, un organisme doit d'abord disposer d'un agrément l'habilitant à offrir un ou plusieurs services spécifiques. Les conditions pour obtenir un agrément sont définies par la loi précitée[2] et les règlements grand-ducaux qui en précisent certaines règles d'exécution. Ces conditions concernent des éléments tels que l'infrastructure

[1] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1998/09/08/n4/consolide/20240301
[2] Articles 1er à 10 de la loi modifiée précitée du 8 septembre 2024.

disponible, le personnel de l'organisme ou encore des éléments spécifiques par rapport au service visé.

Cependant, il existe d'autres lois qui prévoient un système de conventionnement, à savoir :
- la loi du 23 août 2023 relative au vivre ensemble interculturel[3] ;
- la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale[4] ;
- la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil[5].

Ces bases légales sont similaires dans la mesure où elles prévoient une compensation financière en contrepartie de la prestation d'un service par un acteur du secteur social.

Dans le cas de Caritas, il y a encore lieu de citer deux bases légales légèrement différentes.

Dans le domaine du logement, les conventions sont régies par les dispositions de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable[6]. Ces conventions ont la particularité qu'elles sont à chaque fois signées pour une durée déterminée d'un an. L'attribution d'une convention est notamment conditionnée à l'objet social de l'organisme.

Pour le secteur de la coopération et de l'action humanitaire, les agréments, conventions et autres engagements contractuels sont régis par la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire[7], ses règlements d'exécution et les conditions générales régissant les relations contractuelles entre le Ministère des Affaires étrangères et européennes et les ONG. Afin de bénéficier d'un soutien financier pour un projet de coopération au développement ou d'action humanitaire, un organisme doit détenir un agrément valable pour une durée de deux ans renouvelable. La loi précitée ainsi qu'un règlement grand-ducal définissent les conditions pour l'octroi et le retrait de cet agrément. Le soutien financier peut se faire par le biais de différents moyens. Les différents projets de Caritas, qui ont bénéficié d'un co-financement, ont été régis par des conventions et conventions-cadre.

<u>Améliorations envisageables du cadre légal</u>

Les représentants des ministères ayant conclu des conventions avec Caritas ont soulevé la grande diversité des conventions, rendant parfois difficile l'harmonisation, même si des efforts sont entrepris pour assurer une gouvernance cohérente des conventions. Ainsi, il est aussi essayé d'adopter une approche similaire pour les conventions ne tombant pas dans le champ d'application de la loi ASFT. Cependant, des améliorations devraient être envisagées pour promouvoir l'harmonisation de cette gouvernance.

Au niveau du contrôle financier, le cadre actuel ne prévoit uniquement un contrôle des prestations. Un contrôle des acteurs en leur globalité pourrait être envisagé.

Des représentants de Caritas et *Hëllef um Terrain* asbl ont souligné que le support financier étatique pour les administrations centrales des associations s'avère souvent insuffisant, alors qu'une administration efficace est essentielle pour la coordination des activités sur le terrain.

La FEDAS a suggéré de régler à l'avenir l'intégralité des conventions avec l'État à travers la loi ASFT.

[3] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/23/a545/jo
[4] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/28/a630/consolide/20230710
[5] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2019/12/04/a907/jo
[6] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/07/a611/consolide/20240601
[7] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1996/01/06/n1/consolide/20180918

Par ailleurs, ladite fédération a estimé que les conventions et décomptes devraient être harmonisés et que la commission d'harmonisation au niveau interministériel devrait être dotée de compétences plus étendues afin de pouvoir pleinement endosser son rôle.

La FEDAS a encore souligné la nécessité de garantir un paiement rapide des montants dus. Comme il ressort des explications reçues, le prétendu paiement tardif de montants dus par l'État a servi comme prétexte pour les demandes de lignes de crédit de Caritas. À cela s'ajoute que cet argument n'a pas été remis en question puisque l'État semble être, selon les dires de plusieurs intervenants entendus par la Commission spéciale, considéré comme « mauvais payeur ».

Observations et conclusions de la Commission spéciale

La Commission spéciale recommande d'analyser le cadre législatif et réglementaire applicable, dans le contexte d'un secteur social qui a fortement évolué et de renforcer la coordination entre les différents ministères, en consolidant les compétences et le rôle de la commission d'harmonisation pour assurer un contrôle efficace des différents acteurs du secteur social, tant au niveau des prestations qu'au niveau des financements.

De manière générale, l'évolution du secteur social devrait inciter un débat plus global sur les responsabilités de l'État et des différents acteurs sociaux.

F. Prévention de fraudes et renforcement de la gouvernance des acteurs du secteur social

La survenance de la fraude auprès de Caritas suscite la question de la prévention, impliquant notamment des mesures pour minimiser le risque de fraude auprès des associations sans but lucratif et fondations ainsi que le renforcement de leur gouvernance.

Informations obtenues dans le cadre des travaux parlementaires

Les différents acteurs entendus par la Commission spéciale se sont globalement prononcés contre des modifications du cadre légal régissant les associations sans but lucratif et fondations. En effet, ce cadre légal n'a été réformé qu'en 2023 et les entités visées sont tenues d'adapter leurs structures au plus tard en septembre 2025 pour se conformer aux nouvelles dispositions. Par ailleurs, les intervenants entendus estiment que la nouvelle loi apporte des améliorations importantes au cadre légal en tenant compte de la taille des différentes entités lorsque des structures de contrôle sont imposées.

Ainsi, les améliorations suggérées par les différents intervenants visent principalement les mesures de sensibilisation et de mise à disposition des ressources nécessaires permettant aux associations et fondations de renforcer leurs structures.

Ainsi, la FEDAS a notamment proposé de :

- prévoir la mise à disposition des ressources nécessaires pour financer les frais générés par les missions de prévention ;
- prévoir des audits annuels harmonisés pour les associations financées publiquement ;
- revoir les normes qualitatives et quantitatives pour garantir un service de qualité ;
- renforcer la formation continue pour le secteur ;
- imposer aux associations de préciser les critères auxquels doivent répondre les membres de leurs conseils d'administration ;
- sensibiliser davantage les administrateurs.

Des propositions similaires ont été formulées par d'autres acteurs.

Observations et conclusions de la Commission spéciale

La fraude survenue auprès de Caritas a dévoilé des facteurs à risque auprès des associations sans but lucratif et fondations œuvrant dans le secteur social. Ces risques ne nécessitent pas d'adaptations légales majeures, mais plutôt des adaptations ponctuelles, voire un travail de support et de sensibilisation en faveur des entités visées.

Ceci implique entre autres le développement de l'offre de formation s'adressant au personnel et aux administrateurs des différents acteurs du secteur social afin de permettre aux acteurs d'améliorer leur gouvernance et de se rendre compte des risques auxquels ils peuvent être exposés. Parmi d'autres points, il conviendrait d'aborder les procédures anti-fraude, les principes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, la gestion financière, les possibilités de couverture et les obligations d'assurance, ainsi que le contrôle de gestion et les questions éthiques lors de ces formations. À cet égard, la Commission spéciale souhaite également attirer l'attention sur le fait que, dans le domaine de la coopération internationale, une formation adéquate des collaborateurs locaux impliqués sur le terrain ne doit pas non plus être négligée.

En complément des formations ponctuelles, la Commission spéciale estime également pertinent d'envisager le soutien et la promotion de l'offre de formations en cours d'emploi ainsi que des cursus universitaires en gestion du secteur non lucratif à l'Université du Luxembourg. Une telle approche permettrait aux personnes intéressées de se professionnaliser dans le domaine de leur engagement social et de renforcer ainsi les compétences disponibles au sein du secteur.

De même, au vu de l'importance du secteur social pour garantir la prestation de services essentiels pour les personnes les plus démunies, il s'agit de veiller à la résilience dudit secteur.

La Commission spéciale recommande ainsi de procéder à une évaluation approfondie de la loi du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations, une fois qu'elle sera pleinement d'application et au plus tard dans un délai de cinq ans, afin d'identifier, le cas échéant, d'éventuelles modifications législatives à apporter.

De plus, il serait pertinent d'évaluer l'opportunité de créer un point de contact pour les asbl, en étroite collaboration avec l'Agence du Bénévolat, dont le rôle et les compétences devraient être renforcés.

La professionnalisation au sein des conseils d'administration pourrait être renforcée, en explorant par exemple l'opportunité d'introduire un congé bénévolat pour les membres des conseils d'administration des structures dépassant un certain seuil (en termes de budget et de personnel).

Il pourrait aussi être opportun d'engager une réflexion sur la mise en place éventuelle d'une couverture d'assurance étatique pour les bénévoles, en vue de mieux valoriser et sécuriser l'engagement de la société civile.

En outre, il convient également de renforcer la cybersécurité et la lutte contre la fraude, à travers des formations dédiées.

La Commission spéciale estime que ces améliorations doivent être élaborées conjointement avec les acteurs du secteur social. La Commission spéciale comprend qu'un tel processus a

dans une certaine mesure déjà été entamé par le Gouvernement en coopération avec la FEDAS et encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts.

Finalement la Commission spéciale insiste sur la nécessité de veiller à ce que le secteur social, malgré les efforts de prévention déployés, ne soit pas accablé par une charge administrative disproportionnée.

G. Autorités de justice et autorités de surveillance

L'affaire « Caritas » comprend notamment un volet pénal relevant de la compétence des autorités judiciaires. En tant qu'organe instauré par le législateur et chargé de la mission d'évaluer les conclusions à tirer de ce dossier, il importait cependant à la Commission spéciale de comprendre les besoins des autorités judiciaires afin de pouvoir accomplir leurs missions.

De même, la Commission spéciale s'est entretenue avec la CSSF afin de comprendre les besoins des autorités de surveillance.

Informations obtenues dans le cadre des travaux parlementaires

L'échange de vues avec les représentants des autorités judiciaires a notamment permis de cerner la complexité des enquêtes en matière de criminalité financière. Cette complexité requiert des ressources importantes. Dans ce contexte, les représentants des autorités judiciaires ont relevé le manque de personnel pour pouvoir achever ces enquêtes dans des délais raisonnables.

En ce qui concerne les fraudes d'envergure, il s'avère souvent très difficile de déterminer avec exactitude les auteurs. Ceci a également des implications sur le potentiel de pouvoir récupérer les fonds détournés. En effet, même si l'article 32 du Code pénal[8] ainsi que les articles 194-1 à 194-7 du Code de procédure pénale[9] prévoient la saisie, confiscation et restitution de fonds obtenus de manière frauduleuse, ceci peut s'avérer difficile en pratique.

Tel est notamment le cas lorsque des saisies ou confiscations sont à effectuer sur des comptes sur lesquels se trouvent des fonds provenant de plusieurs pays et que plusieurs autorités étrangères font valoir quasi simultanément une saisie ou une confiscation.

Par ailleurs, une confiscation requiert l'incrimination d'une ou plusieurs personnes en vertu des dispositions légales en vigueur. Cependant, comme les auteurs d'une fraude la commettent généralement sous une fausse identité, il est souvent matériellement impossible d'identifier la personne qui a commis une telle infraction.

Afin de pouvoir *a minima* récupérer les fonds, il serait dès lors recommandé d'analyser la faisabilité et l'adéquation des moyens pour confisquer des biens sans nécessairement devoir tenir une personne pénalement responsable d'une infraction. Une telle confiscation *in rem* permettrait de récupérer une partie des fonds soustraits dans le cadre d'une fraude.

Un autre phénomène qui a été relevé concerne le recours à des numéros IBAN[10] virtuels. Même si le recours à ces numéros peut avoir des fins complètement licites et justifiées, un encadrement juridique plus poussé de ce phénomène s'impose.

[8] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/penal/20240308#art_32
[9] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/procedure_penale/20230822#art_194_1
[10] Acronyme anglais pour « International Bank Account Number ». Ce système vise à permettre l'identification des comptes bancaires et d'assurer des transactions bancaires plus efficaces et sécurisées.

Enfin, les autorités judiciaires ainsi que le directeur général de la CSSF ont souligné le besoin d'une plus grande coopération en matière pénale entre les autorités judiciaires, la CSSF et le commissariat aux assurances.

Observations et conclusions de la Commission spéciale

La Commission spéciale estime que les observations faites par les autorités judiciaires et la CSSF sont pertinentes afin de garantir le bon déroulement des enquêtes en matière de criminalité financière.

Dans ce contexte, la Commission spéciale recommande de renforcer les ressources humaines pour conduire efficacement les enquêtes en matière de criminalité financière : il conviendrait de prendre des dispositions relatives à la revalorisation de certaines carrières et de procéder à une extension de l'offre de formation continue dans les domaines pertinents pour la lutte contre la criminalité financière.

De plus, une amélioration du cadre légal applicable aux mesures de confiscation devrait être considérée : il serait opportun d'étudier, en concertation avec les autorités judiciaires, la possibilité d'introduire des mécanismes de confiscation *in rem*, afin de renforcer l'efficacité des poursuites financières.

Par ailleurs, il conviendrait de faciliter les échanges d'information entre les autorités judiciaires, la CSSF et le Commissariat aux Assurances - particulièrement dans les domaines de la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la fraude financière, tout en assurant le respect du cadre légal en matière de protection des données.

Les efforts de coopération judiciaire internationale devraient aussi être renforcés : il serait opportun de conclure un plus grand nombre d'accords bilatéraux de coopération judiciaire avec des États tiers, notamment au niveau de l'Union européenne. La désignation de magistrats de liaison européens constituerait également un levier pertinent pour intensifier cette coopération.

Finalement, la Commission spéciale recommande d'évaluer le cadre juridique encadrant les numéros IBAN virtuels : il conviendrait de participer activement aux discussions en cours relatives à la réglementation des numéros IBAN virtuels, dans le but de limiter les risques d'utilisation à des fins criminelles.

IV. Réflexion – Adéquation de l'outil de la commission spéciale

La mission d'analyser les faits dans le dossier « Caritas » et d'en tirer les conclusions politiques, notamment en ce qui concerne d'éventuelles adaptations du cadre légal qui s'impose, a été confiée à une commission spéciale dont le cadre est fixé par le Règlement de la Chambre des Députés. Les attributions d'une telle commission ne se distinguent pas de celles d'une commission permanente, de sorte que la seule différence est la limitation dans le temps du mandat d'une commission spéciale prenant en principe fin avec l'adoption du dernier rapport dont elle est saisie.

Il y a lieu de constater que les dispositions du Règlement pour les commissions spéciales apparaissent implicitement être formulées dans l'hypothèse d'une commission traitant principalement des dossiers législatifs, même si cela n'exclut nullement la possibilité de confier d'autres missions à une commission spéciale.

En l'espèce, la Commission spéciale « Caritas » a été créée afin de faire le suivi des répercussions d'une fraude inédite dans le secteur social. Il s'agit en premier lieu d'analyser

les actions du Gouvernement dans ce contexte et de comprendre comment le risque de la survenance d'une situation similaire peut être minimisé.

En tant qu'institution dotée de certaines attributions par la Constitution, la Chambre des Députés définit son organisation et son fonctionnement pour assurer qu'elle soit en mesure d'accomplir les missions dont elle est chargée. Ceci implique également la nécessité de réévaluer régulièrement les moyens dont elle se dote, de sorte que l'arrivée à terme d'une commission spéciale chargée d'une mission inhabituelle constitue une bonne opportunité pour revoir l'adéquation des moyens actuellement prévus par la Chambre des Députés.

Globalement, la Commission spéciale « Caritas » a été en mesure d'accomplir ses missions. Cependant, quelques entités invitées ont remis en question les compétences de la Commission spéciale. La plupart des questions à ce sujet ont cependant pu être toisées de manière satisfaisante.

En outre, la Commission spéciale a pu constater des contradictions dans certaines déclarations faites lors de ses réunions. La Commission spéciale n'est pas en mesure de juger si ces contradictions proviennent de simples divergences d'interprétation concernant les mêmes faits ou si elles proviennent de la volonté délibérée de certaines personnes d'induire en erreur la Commission spéciale. La seconde hypothèse serait troublante car elle suggère que des personnes n'éprouvent pas de scrupules à déformer la réalité devant un organe auquel le législateur a délégué certains de ses pouvoirs.

Au vu de ces développements se pose la question de savoir si la mission dont la Commission spéciale a été chargée aurait pu être assurée par un autre type de commission actuellement prévu par le Règlement. Une lecture du Règlement révèle que le seul autre moyen aurait été l'instauration d'une commission d'enquête dont les pouvoirs et compétences sont définis par la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.

Après analyse, la Commission spéciale estime que la mise en place d'une Commission d'enquête n'aurait pas été appropriée dans le cadre du dossier « Caritas ».

La Commission spéciale s'interroge dès lors sur l'utilité d'introduire dans le Règlement de la Chambre des Députés un nouveau type de commission parlementaire, dont les pouvoirs et compétences se situeraient entre ceux d'une Commission spéciale - actuellement destinée principalement à l'élaboration et à l'examen de projets et propositions de loi - et ceux d'une Commission d'enquête. Le cadre dans lequel la Commission spéciale « Caritas » a opéré ne permettait cependant pas d'approfondir ces réflexions. Au vu des attributions des différents organes de la Chambre des Députés, il apparaît qu'une telle analyse pourrait être menée au sein de la Conférence des Présidents et de la Commission du Règlement. À titre préparatoire, il pourrait s'avérer utile de charger la cellule scientifique de la réalisation d'une étude comparative des outils que constituent les Commissions spéciales, les commissions d'enquête ainsi que d'éventuelles autres formes de Commissions dans différents pays.

Indépendamment de la question relative à la forme de la Commission spéciale, celle-ci a également été confrontée à une difficulté liée à la consultation de certains documents confidentiels au cours de ses travaux, dont le contenu ne devait toutefois pas être rendu public. Soucieuse de travailler en toute transparence, dans la mesure du possible, à chaque étape, la Commission spéciale a vu apparaître certaines interrogations quant à la possibilité d'intégrer ces documents confidentiels dans ses analyses et recommandations.