



Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 05 février 2019

Ordre du jour :

1. Information sur la plainte déposée contre deux agents de la CNS pour comportement frauduleux
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, remplaçant M. Marc Spautz, M. Carlo Back, M. Marc Baum, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Joëlle Elvinger, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale

M. Abilio Fernandes, du Ministère de la Sécurité sociale

M. Christian Oberlé, Président de la Caisse nationale de santé

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Aly Kaes, M. Charles Margue, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. Information sur la plainte déposée contre deux agents de la CNS pour comportement frauduleux

Monsieur le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale constate que le point sous rubrique concerne une situation d'exception qui a rendu nécessaire la convocation d'urgence de la présente réunion de la commission parlementaire. Il remercie les membres présents pour leur disponibilité. Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et Monsieur le Président de la Caisse nationale de santé (CNS) sont présents pour informer les membres de la commission et pour répondre à leurs questions.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale informe les membres de la commission parlementaire qu'il avait contacté la veille Monsieur le Président de la commission afin d'organiser rapidement une réunion d'information. Le parquet fut également saisi la veille et Monsieur le Ministre estime qu'il convient de ne pas interférer avec l'enquête menée par les autorités judiciaires qui est désormais lancée.

Monsieur le Ministre introduit ensuite le nouveau Président de la CNS, qui exerce ses fonctions depuis le 1^{er} novembre 2018. Monsieur le Ministre lui atteste une bonne gestion de la situation, notamment aussi du fait qu'il a immédiatement institué une cellule de crise pour prendre en main les événements qui viennent de s'annoncer.

La veille également, le conseil d'administration de la CNS avait été réuni au sujet du problème dont question sous rubrique. Le conseil d'administration tenait ensuite à publier un communiqué de presse.

Quant aux faits :

Vers le milieu de la semaine précédente, des pièces furent découvertes au sein de la CNS qui livraient l'indication d'une manipulation de documents. Il apparaissait qu'il s'agissait en l'occurrence d'un détournement de fonds.

Un agent de la CNS fut confronté immédiatement par le Président de la CNS, en présence de témoins. La personne, ainsi confrontée, a avoué les faits. Cette personne a immédiatement été suspendue du service, elle devait immédiatement quitter les lieux et n'a plus accès à la CNS.

Lors de la confrontation de cette personne, il est apparu qu'elle n'était pas seule en cause. Un deuxième agent de la CNS, qui était l'auteur de pratiques similaires, fut détecté.

Cette deuxième personne fut également confrontée, elle a avoué les faits et elle a immédiatement été suspendue du service et écartée des lieux. La deuxième personne n'a, elle aussi, plus accès à la CNS.

Monsieur le Président de la CNS a immédiatement informé le Ministre de la Sécurité sociale du problème ainsi découvert.

Monsieur le Ministre a demandé de saisir immédiatement le parquet.

Le parquet a lancé une enquête.

Monsieur le Ministre s'est mis personnellement en rapport avec le procureur général.

Puisqu'un malaise était déjà perceptible dès la veille de la présente réunion de la commission parlementaire parmi le personnel de la CNS, celui-ci fut informé le jour même de la découverte des événements.

Entretemps, la presse s'est saisie de l'affaire. Des montants et des indications sur les personnes incriminées ont été publiés. Monsieur le Ministre s'abstient à ce stade de s'y prononcer, étant donné que l'enquête du parquet est en cours.

De plus, Monsieur le Ministre fait remarquer qu'il est difficile de se prononcer sur les personnes en cause du détournement, car pour l'heure il est encore difficile de retracer exactement tous les détails des faits, qui, en l'occurrence, s'étendent sur un grand nombre d'années et ont été perpétrés de manière systématique.

Monsieur le Ministre se résume : il constate que l'on se situe dans le cadre d'une enquête. Il souligne qu'immédiatement ont été prises les mesures internes, légales et juridiques qui s'imposaient. Il constate qu'il est important que le parquet et le procureur furent saisis sans retard.

Monsieur le Président de la CNS ajoute des éléments explicatifs quant aux faits.

Il met en exergue que le détournement de fonds qui fut découvert ne lèse pas d'une manière directe un assuré de la CNS.

Le système à la base du détournement de fonds concerne des prestations qui ont été remboursées une seconde fois, sur base de documents falsifiés, vers un compte privé. Il apparaît jusqu'à présent que le volet des remboursements internationaux est le seul concerné. Il s'agit là d'un domaine des activités de la CNS qui est fort complexe, ce qui peut expliquer la circonstance que la fraude ne fut découverte qu'à présent. De plus, les dossiers internationaux prennent une envergure de plus en plus importante. Dans le contexte des prestations internationales, Monsieur le Président de la CNS compare la situation à une « black box », une boîte noire, qui rend les contrôles de la CNS bien plus difficiles que s'il s'agissait de contrôler les prestations et les versements opérés au niveau du Grand-Duché.

Monsieur le Président de la CNS insiste pour dire qu'il ne convient pas de conclure sur la base de la fraude qui vient d'être découverte, que le personnel de la CNS soit malhonnête ou mal intentionné. En l'occurrence, il s'agit de deux agents malhonnêtes qui ont découvert une faille et l'ont utilisée. Monsieur le Président craint qu'à présent le personnel de la CNS risque d'être éclaboussé dans son ensemble par les effets du détournement détecté. Il s'ensuit que l'ambiance au sein du personnel s'en trouve affectée. En raison des questions que le personnel se posait déjà depuis que les deux agents en cause furent confrontés, la direction de la CNS a décidé de convoquer rapidement le personnel et de l'informer, encore avant de saisir le conseil d'administration et la commission parlementaire de cette affaire.

Monsieur le Président de la CNS souligne qu'il n'y a pas une remise en question générale du personnel de la CNS.

Une cellule de crise a été formée et une expertise externe en matière de communication a été demandée.

De plus, une équipe d'experts externes est en train de tout vérifier afin de pouvoir estimer l'étendue des dégâts effectifs et de les décrire de manière adéquate.

D'importants montants ont été publiés par la presse. Les sommes totales dont il s'agit sont constituées de l'addition d'une multitude de petits montants, qu'il s'agit de vérifier. Il s'agit d'un travail de fourmi, estime Monsieur le Président de la CNS.

L'étendue dans le temps concerne au moins les dix dernières années, depuis la fusion des caisses de maladie, en 2009. Monsieur le Président de la CNS n'exclut pas qu'une période antérieure à la fusion peut être concernée, étant donné que les deux agents détectés travaillent depuis environ 20 ans dans le secteur.

Le conseil d'administration de la CNS reconnaît la gravité de la situation et agit en unisson. Le conseil d'administration a demandé que les faits soient immédiatement déclarés au parquet. Cette demande du conseil rejoignait donc celle déjà exprimée par le Ministre.

Le conseil d'administration insistait également que l'on communique rapidement sur les faits, afin de prévenir un foisonnement de fausses informations, conclut Monsieur le Président de la CNS.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale ajoute que le parquet requiert l'expertise de la CNS dans le cadre de l'enquête. Une collaboration étroite est en effet nécessaire afin d'élucider dans les derniers recoins la systématique employée pour perpétrer la fraude.

Echange de vues

Questions et remarques

Un membre du groupe politique CSV estime que la présentation faite par Monsieur le Ministre fournit trop peu de réponses et laisse ouvertes de nombreuses questions. L'orateur aimerait recevoir des précisions sur les circonstances qui ont amenées à la découverte des pièces manipulées. Y a-t-il eu dénonciation ? Est-ce par un contrôle ou par pur hasard que les pièces falsifiées ont été découvertes ? S'il est à saluer que l'information sur les faits découverts fut prompte, force est de constater que la fraude dure depuis des années. Dans ce contexte, le député aimerait savoir si d'autres faits frauduleux peuvent être exclus. Le représentant du CSV voudrait aussi obtenir des précisions sur les mécanismes de contrôle de la CNS en rapport avec le deuxième versement initié par les fraudeurs pour rembourser une seule et même prestation. Il est surpris du terme « black box » utilisé par Monsieur le Président de la CNS pour qualifier les opérations internationales. L'orateur critique que, d'une part, est fait le constat que les activités internationales se sont rapidement développées et que, d'autre part, la CNS n'ait pas su s'adapter en conséquence. L'orateur veut connaître les mécanismes de contrôle des opérations nationales et internationales.

Un membre du groupe technique ADR demande des précisions au sujet des mécanismes de contrôle internes à la CNS et voudrait savoir si le nombre d'agents en lien avec le détournement se limite à deux ou s'il faut s'attendre à découvrir d'autres fraudeurs.

Un membre du groupe technique « Piraten » aimerait savoir si les données informatisées qui existaient auprès des différentes caisses de maladie qui ont fusionné en 2009 ont été migrées vers les banques de données de l'actuelle CNS. En particulier, il demande de savoir s'il sera fastidieux, voire impossible, de vérifier en détail les versements effectués avant la fusion. L'orateur demande encore de savoir si la CNS dispose de suffisamment d'effectifs pour gérer les activités internationales qui se sont développées de manière fulgurante et où l'on a le sentiment que la CNS n'arrive pas vraiment à suivre l'évolution.

Un membre de la sensibilité politique « Déi Lénk » constate que de par la durée des faits et de par le montant publié par la presse, il s'agit de faits d'une grande gravité et non pas d'une bagatelle. Il s'enquiert sur les mécanismes de contrôle à l'intérieur de la CNS et demande des précisions supplémentaires au sujet des circonstances de la découverte de la fraude.

Un membre du groupe politique CSV se dit surpris de l'information véhiculée par la presse, selon laquelle Monsieur le Ministre ne soit pas en mesure de fournir de plus amples précisions du fait que l'affaire fait l'objet d'une enquête du parquet. L'orateur insiste qu'il convient de séparer les considérations d'ordre juridique des considérations politiques et administratives. Il insiste que la commission parlementaire soit pleinement informée sur tous les aspects d'ordre administratif liés au problème soulevé. Le député estime que s'il y a eu un détournement de fonds qui s'est opéré sur une durée d'au moins 10 années en utilisant une faille inhérente au système, cela concerne de toute évidence le volet politico-administratif. Que le montant total des sommes détournées soit la somme d'une multitude de

malversations ajoute à ses yeux à la gravité de la situation. L'orateur n'accepte pas que l'on avance l'argument de l'enquête judiciaire pour ne pas fournir de plus amples explications ou pour éviter d'autres considérations. Il est évident, aux yeux du membre du groupe politique CSV, qu'il faut améliorer le système sur lequel fonctionne la CNS. L'orateur signale encore que, même si l'on explique qu'aucun assuré n'ait été directement lésé, force est tout de même de constater que la collectivité est concernée et a subi une perte. Cet aspect contribuera, aux yeux de Monsieur le Député, à une perte de confiance auprès des assurés.

Le même orateur demande encore de savoir si la CNS ou l'État se sont constitués partie civile. Si tel était le cas, ils auraient droit à être informés du déroulement de l'enquête. Par ailleurs, l'orateur est convaincu que les personnes incriminées essayeront de faire durer le procès, ne fut-ce que pour sauvegarder leurs droits de pension.

Il conclut que la Chambre des Députés est en droit de recevoir des informations détaillées au sujet de cette affaire.

Un membre du groupe politique LSAP salue la rapidité avec laquelle fut informée la commission parlementaire. Il constate que même si aucun assuré n'est directement lésé, la collectivité est quand-même victime de la fraude perpétrée. Il convient, selon l'orateur, de séparer les aspects pénal et administratif. L'orateur n'a pas eu le sentiment que Monsieur le Ministre voudrait retenir des informations ou éviter un débat sur les mesures administratives qui s'imposent. La durée pendant laquelle les faits découverts ont eu lieu démontre, selon l'orateur, qu'il y a une défaillance inhérente au système. Le député comprend qu'il n'est pas de mise de fournir à ce stade des détails en public, comme notamment la somme dont il s'agit, car les vérifications sur ce point sont encore en cours. L'orateur souligne qu'il ne convient pas de considérer la CNS comme une association de malfaiteurs. Il s'agit d'une institution où peuvent exister certains individus malhonnêtes, comme cela peut aussi être le cas à d'autres endroits. Il convient d'agir en conséquence par rapport aux événements, avec comme objectif d'éviter que de telles situations peuvent se reproduire à l'avenir. L'orateur estime que, ce faisant, la Chambre des Députés est dans son rôle de contrôleur des finances publiques.

Réponses

Monsieur le Ministre constate qu'il y a eu une énergie criminelle qui s'est exercée sur un nombre important d'années. Il estime que les députés viennent de poser les questions pertinentes, même si, au stade actuel, certaines questions demeurent encore sans réponse.

Monsieur le Ministre souligne qu'il existe certes des mécanismes de contrôle auprès de la CNS, mais que ceux-ci ont été déjoués de manière criminelle. Il y a eu une manipulation criminelle à la base des fraudes découvertes.

Monsieur le Ministre est entièrement d'accord qu'il convient de distinguer un volet juridique et un volet administratif. Il signale toutefois, qu'à l'heure actuelle, il est prématuré de vouloir tirer toutes les conclusions. Actuellement, il convient encore de déterminer s'il s'agit uniquement de deux personnes qui sont à la base de la fraude ou s'il y a des ramifications. L'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) devra faire un audit des procédures sur place. En sus, un audit externe des procédures de la CNS s'impose.

Monsieur le Ministre est d'accord que, si aucun assuré n'est directement lésé, la collectivité, qui est en fait la partie constituante de la CNS, se trouve lésée. Les vérifications annoncées sont en cours et Monsieur le Ministre propose de revenir vers la commission parlementaire pour l'informer, le cas échéant, sur de plus amples détails.

Monsieur le Président de la CNS fournit encore des explications sur les circonstances de la détection de la fraude. La fraude ne fut pas détectée par un système d'audit interne, car dans un tel cas, il n'aurait pas fallu 10 ans avant de s'en rendre compte. Il relativise tout de même l'efficacité d'audits internes qu'il estime ne pas être à cent pour cent fiables. La détection des faits s'est réalisée du fait d'agents consciencieux qui n'ont pas hésité à regarder de plus près ce qu'ils venaient de découvrir. Monsieur le Président de la CNS souligne qu'il ne s'agit pas d'une dénonciation, mais que des responsables de service n'ont pas hésité à enquêter rapidement plus loin. Il a le souci de motiver l'ensemble du personnel afin de maîtriser les défis futurs auxquels devra faire face la CNS. L'orateur insiste qu'en l'occurrence on est en présence de deux personnes criminelles et qu'il n'incombe pas à la CNS ou à l'ensemble de son personnel de faire un grand « *mea culpa* ». Tel devrait être un message principal à livrer en public, estime Monsieur le Président de la CNS, qui souligne encore dans ce contexte que, même s'il ne convient pas de faire un grand *mea culpa*, cela ne veut pas dire que l'on ne soit pas obligé de porter un regard critique sur soi-même.

Le Président de la CNS s'estime heureux de disposer d'un personnel consciencieux qui s'applique, même dans des cas de figure compliqués, à faire de sorte que les assurés soient correctement remboursés. Monsieur le Président de la CNS souligne dans ce contexte encore une fois que le volet international en matière de sécurité sociale est fort compliqué. La CNS se proposait d'ailleurs de recruter un membre de la direction chargé à se consacrer à ce volet.

Encore avant que les faits de détournement de fonds n'aient été connus, la CNS réfléchissait au besoin d'installer en son sein un comité d'audit. Monsieur le Président de la CNS est d'avis que s'il y avait eu un meilleur contrôle interne, la détection des faits eut été pour le moins plus rapide.

Une équipe s'occupe à présent auprès de la CNS des conséquences à tirer en ce qui concerne le volet administratif. Plusieurs objectifs sont ainsi poursuivis. Il faut d'abord que cette équipe vérifie si l'on saisit l'étendue entière des faits commis par les deux personnes suspendues. Il faut ensuite que cette cellule vérifie s'il existe éventuellement des ramifications ou des responsabilités à différents niveaux, qui pourraient être en cause. Au stade actuel des vérifications, rien n'indique qu'il y a eu une association de malfaiteurs au-delà des deux agents suspendus.

Il apparaît à l'heure actuelle que la fraude s'est opérée sur la base de prestations en nature dans le contexte international. Toutefois, Monsieur le Président de la CNS insiste que l'on est obligé à tout vérifier, donc aussi bien le volet national que le volet international, les prestations en espèces comme les prestations en nature. Monsieur le Président souligne que la cellule appelée à assumer ce travail ne se substitue pas à l'enquête menée par le parquet. Il s'agit en l'occurrence de procéder à une évaluation des risques et de formuler des propositions en conséquence, notamment en ce qui concerne des éléments de contrôle supplémentaires en attendant l'installation d'un système informatisé plus efficient.

Un autre objectif poursuivi par la cellule appelée à mener l'investigation interne est d'élaborer rapidement un dossier qui indique des améliorations à apporter au contrôle interne. Finalement, l'équipe ainsi constituée devra accompagner la CNS à moyen terme en vue d'une stabilisation du système au cours des prochaines années.

Monsieur le Président de la CNS informe davantage sur la complexité des activités internationales. Ainsi, par exemple, il n'existe pas de mécanisme du tiers payant à l'étranger, sauf en cas d'application du formulaire S2, tandis qu'au Luxembourg, le système du tiers payant existe en partie. S'il y avait un tiers payant général, les risques ressemblant aux faits découverts seraient exclus et la CNS pourrait alors se focaliser sur la lutte contre les abus commis par les prestataires et les assurés. Monsieur le Président de la CNS estime qu'il n'y

aura jamais un système de tiers payant au niveau international. Dans ce domaine, la CNS, très souvent, ne connaît pas les prestataires auxquels s'adressent les assurés. Il se peut dès lors que les assurés inventent des prestataires qui n'existent pas. Sur le volet des activités nationales, il est possible de vérifier de telles situations en comparant les données de différentes sources, alors qu'une telle vérification au-delà des frontières n'est pas faisable. Monsieur le Président de la CNS doute qu'il soit possible d'organiser de telles vérifications dans le cadre des conventions internationales.

Echange de vues (suite)

Questions et remarques

Un membre du groupe politique « Déi Gréng » estime que la gouvernance des institutions de sécurité sociale, qui a reçu un nouveau cadre législatif avec la loi du 9 août 2018 modifiant 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ; 3. la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale, a probablement contribué à découvrir la fraude auprès de la CNS. L'orateur demande ensuite d'obtenir des précisions sur la nature des actes internationaux sur lesquels s'est greffée la fraude. Il voudrait également connaître l'envergure des prestations internationales par rapport à l'ensemble des activités gérées par la CNS.

Un membre du groupe politique CSV croit que la fraude ait également porté sur des actes nationaux. Il est aussi d'avis que les banques auraient dû réagir. Finalement, l'orateur s'étonne que les collaborateurs de la CNS, même s'ils ont découvert que des faux documents ont été utilisés, ne l'ont pas remarqué bien plus tôt et que la fraude ait pu avoir lieu sur une période d'au moins 10 ans.

Un autre membre du groupe politique CSV demande de savoir, comment le départ des deux personnes incriminées affecte le travail au sein des services de la CNS.

Réponses

En réponse à une question d'un membre du groupe technique ADR, il est précisé que certains versements des prestations étrangères se sont faits une première fois à l'assuré, et ensuite une deuxième fois sur un compte privé, avec un autre numéro de matricule que celui de l'assuré, puisqu'autrement il y aurait eu un blocage.

Monsieur le Ministre estime que la loi du 9 août 2018 précitée a apporté un cadre plus clair et plus strict en ce qui concerne la planification, les règles et les procédures à l'intérieur des institutions de sécurité sociale. Pour le moins, cette loi aura permis de repenser tous ces éléments.

Monsieur le Ministre précise que la fraude s'est opérée sur des actes internationaux. Il estime que s'il y avait eu une fraude sur base de prestations nationales, les mécanismes de contrôle existant l'auraient signalé. Par ailleurs, Monsieur le Ministre n'exclut pas qu'il pourra s'avérer que plus de deux personnes aient eu des comportements frauduleux.

Monsieur le Président de la CNS informe les membres de la commission que le service international de la CNS comprend 25 collaborateurs, auxquels il convient à présent de soustraire les deux personnes suspendues. La complexité de la matière fait que l'on ait besoin de collaborateurs expérimentés. Le volume des prestations internationales représente environ 4% du volume global des prestations traitées par la CNS.

Monsieur le Président de la CNS estime que, d'après ce qui a été révélé jusqu'à présent, les faits frauduleux semblent concerner l'ambulatoire, car il serait nettement plus difficile de manipuler des données provenant d'un milieu stationnaire. Il apparaît que l'un des agents suspendus avait confectionné différentes ordonnances d'origine étrangère sur son imprimante privée.

En réponse à une question d'un membre du groupe politique CSV, Monsieur le Président de la CNS précise que les malversations ne se sont pas faites sur les comptes personnels des agents incriminés, mais probablement vers des comptes de personnes qui leur sont proches.

Monsieur le Ministre estime que le volet concernant les banques devra être vérifié par les enquêteurs de la police judiciaire.

Monsieur le Ministre informe encore les membres de la commission que la constitution d'une partie civile s'est faite.

Un membre de la sensibilité politique « Déi Lénk » suggère de consacrer une réunion de la commission à une présentation des aspects internationaux en matière d'assurance-maladie. Monsieur le Président de la commission salue cette proposition et Monsieur le Ministre se déclare d'accord pour accéder à cette demande.

Monsieur le Président de la commission demande encore à Monsieur le Ministre de bien vouloir informer régulièrement les membres de la commission sur l'évolution du dossier.

L'orateur exprime encore son souci qu'il ne convient à présent pas de créer un climat de méfiance vis-à-vis de la CNS. Il espère que tout un chacun s'en tienne aux faits et rappelle qu'il y a une enquête judiciaire en cours. Ensuite, il s'agirait de tirer les conclusions administratives qui s'imposent.

Un membre du groupe politique CSV estime dans ce contexte que les députés sont assez avertis pour qu'il n'y ait pas besoin de leur suggérer une ligne de conduite.

Un membre du groupe politique « Déi Gréng » demande encore que la commission soit informée des changements encourus par la CNS, notamment à la suite de la nouvelle gouvernance et dans le contexte des changements qui s'imposent à l'institution de par un degré de plus en plus élevé d'internationalisation des prestations recherchées par les assurés. Monsieur le Ministre se dit d'accord pour informer la commission plus amplement sur les aspects évoqués.

2. Divers

Aucun élément n'est soulevé sous le point « divers » de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 26 février 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Joé Spier

Le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et
de la Sécurité sociale,
Georges Engel

