



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

22 décembre 2016

AVIS II/69/2016

relatif au projet de loi concernant les mutuelles et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

..... AVIS

Par lettre du 7 septembre 2016, Monsieur Romain SCHNEIDER, ministre de la Sécurité sociale, a soumis le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant les mutuelles à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le présent projet de loi et son projet de règlement grand-ducal opèrent la refonte de la législation sur les mutuelles, régies plus particulièrement par la loi modifiée du 7 juillet 1961 sur les sociétés de secours mutuels.

Valeurs mutualistes

2. A titre préliminaire, la Chambre des salariés tient à rappeler les principaux piliers de la doctrine, notamment française, sur laquelle se sont historiquement appuyés les mutualistes : Liberté, solidarité, démocratie et indépendance.

Liberté : l'adhésion à une société mutuelle repose sur une décision individuelle, dénuée de toute contrainte. Cette démarche relève d'un acte volontaire au cours duquel une personne agit en toute liberté. La notion de liberté individuelle apparaît dans les premières sociétés mutuelles qui, créées à la veille de la Révolution française, se situent dans le prolongement de l'esprit philosophique du XVIIIe. La Mutualité conserve ensuite cette référence et les mutualistes se reconnaissent parfaitement dans la devise de la République : liberté, égalité, fraternité.

Solidarité, car la mutualité recherche des solutions collectives à l'ensemble des problèmes relevant de la protection sociale. Tous les sociétaires sont solidaires les uns des autres, selon la formule : " un pour tous, tous, pour un ". En adhérant à une société mutuelle, le sociétaire bénéficie de la solidarité de ceux qui l'ont précédé et la pratique à son tour. La Mutualité se démarque ainsi des solutions individuelles, profitables aux seuls qui disposent de hauts revenus ; elle refuse aussi que la protection sociale soit conçue en termes de rentabilité.

Démocratie, parce que la prise en main par les adhérents de leurs propres affaires est une autre règle de base du mouvement. Cette notion, également affirmée dès la naissance de la Mutualité, est toujours valable. S'il paie régulièrement ses cotisations, chaque sociétaire peut prendre part à la bonne marche de son groupement : participation à l'assemblée générale, élections des responsables, contrôle de la gestion.

Enfin, la Mutualité a toujours défendu son indépendance, parfois non sans mal, au XIXe siècle : suspectée par les pouvoirs publics, elle se réfugiait alors derrière la notion de neutralité. Avec la Charte de la Mutualité (1898), la Mutualité voit sa personnalité pleinement reconnue par l'État. Elle continue de défendre cette notion d'indépendance, qu'elle a définitivement substituée à celle de neutralité en 1967.

Objet de la réforme

3. Les libellés actuels de la législation luxembourgeoise sur les sociétés de secours mutuels étant partiellement tombés en désuétude, le Gouvernement a décidé d'adopter une législation à la fois moderne, pragmatique et facilement compréhensible tout en garantissant un contrôle efficace comprenant des règles nouvelles et le cas échéant des sanctions en cas d'inobservation.

Définition et délimitation des objets des mutuelles

4. Le projet de loi vise essentiellement à redéfinir tant la notion de « mutuelle » proprement dite, que le champ d'application de la législation afférente, en mettant davantage l'accent sur la solidarité entre membres, contrairement au secteur des assurances où sont conclus des contrats sous seing privé.

En vertu des nouvelles dispositions légales, les mutuelles sont des personnes morales de droit privé sous forme de groupements de personnes physiques qui exercent des opérations de prévoyance et de

secours en accordant des prestations variables selon les ressources disponibles en exigeant de chacun de leurs adhérents une contribution forfaitaire appropriée.

5. Le texte prévoit que l'objet des mutuelles est sans but de lucre et qu'elles ne peuvent avoir pour seuls objets :

1. Le versement d'indemnités en nature ou en espèces en cas de maladie, d'accident, d'invalidité, de vieillesse ou de décès,
2. La prise en charge des frais pour soins de santé non couverts par l'assurance maladie obligatoire
3. Le versement d'une indemnité en cas de naissance d'enfants
4. Le versement d'allocation pour prendre en charge des frais de famille et d'éducation
5. La conclusion d'assurances-groupe ou d'assurances collectives permettant d'assurer différents risques en faveur des membres.

6. La Chambre des salariés constate que le projet soumis pour avis a tendance à consacrer le passage du système de corporatisme, où prévaut la défense exclusive des intérêts particuliers d'une catégorie déterminée de personnes et plus particulièrement de l'ensemble des membres du groupement en cause vers celui applicable aux Associations sans but lucratif, qui poursuivent la réalisation d'un objet, d'un but, d'un projet, d'une cause en commun, pouvant bénéficier tant aux membres de l'Asbl qu'à la communauté en général.

7. La CSL regrette de devoir constater une certaine politique d'ouverture dans le sens d'un élargissement respectivement d'une différenciation du cercle des adhérents d'une mutuelle, que ce soit à titre individuel (membres non sociétaires) ou à titre collectif privatif (assurances de groupe), ce qui risque le cas échéant de comporter une mise en cause des valeurs essentielles de l'esprit mutualiste.

7.1. Même si la possibilité de conclure des assurances-groupes ne constitue pas une nouveauté du présent projet, mais ne fait que consacrer légalement la pratique antérieure, il n'en reste pas moins que ce débouché risque de l'avis de la CSL de compromettre in fine l'essence de l'esprit mutualiste et de dénaturer les activités offertes par les sociétés mutuelles.

En effet, de telles opérations d'assurances-groupes s'écartent fondamentalement de la philosophie de base régissant les mutuelles, puisque s'opère une fragmentation des membres d'une même mutualité. En effet, lorsque par exemple des employeurs contractent une telle assurance au profit de leurs salariés, ils finissent par créer une mutuelle privatisée au sein de la mutuelle en assurant leurs propres salariés par une couverture à la carte.

7.2. Peuvent être soulevés dans le même ordre d'idées les changements des statuts de la CCM qui prévoient depuis 2015 la possibilité de devenir membre de la CCM même en l'absence d'une adhésion à une société de secours mutuels pour le prix supplémentaire de 18 euros par an au titre d'une contribution pour la mutualité luxembourgeoise qui est reversée à la Fédération Nationale de la Mutualité Luxembourgeoise. Ces personnes paient un prix forfaitaire d'adhésion à la FNML sans pourtant nécessairement adhérer aux valeurs et principes mutualistes.

Dans le but de préserver lesdites valeurs mutualistes, notre chambre professionnelle souhaiterait que soit garanti que seuls les membres sociétaires d'une mutuelle obtiennent le droit de bénéficier des prestations et des services offerts par la mutualité.

Nouvelle procédure d'agrément des mutuelles

8. Il est encore prévu par le projet de loi de faire agréer les mutuelles par le Ministre de la Sécurité sociale.

Les statuts approuvés tant par l'assemblée générale de la mutuelle que par le Ministre sont ensuite déposés au RCS et publiés au Recueil électronique des sociétés et associations.

Il est créé un mécanisme permettant la suspension, voire le retrait de l'agrément en cas d'inobservation par une mutuelle des dispositions légales ou statutaires. En cas de suspension de l'agrément la mutuelle encourt l'interdiction de collecter les contributions statutaires pour se conformer de nouveau aux dispositions légales ou statutaires, faute de quoi le Ministre procédera au retrait de l'agrément au bout de 6 mois.

9. D'après le régime transitoire prévu par le présent projet de refonte, il est laissé un délai de 3 ans aux mutuelles déjà existantes pour se conformer à la nouvelle loi. La CSL constate à cet égard que les sociétés de secours mutuels qui ne s'y conforment pas dans le délai imparti ou celles qui sous l'égide de la loi de 1961 n'ont pas opté pour la reconnaissance, se verront réduites à de simples associations de fait.

Patrimoine des mutuelles

10. Le projet de loi prévoit des cas de figures précis dans lesquels les mutuelles peuvent placer leur patrimoine. Il s'agit de placements auprès d'un institut financier ou auprès d'organismes de placement collectif, agréés au Luxembourg par la Commission de Surveillance du Secteur financier. D'autres placements en acquisitions immobilières sont permis jusqu'à concurrence de la moitié de leur patrimoine.

En tout état de cause, les mutuelles sont tenues de veiller à ce que le patrimoine et les recettes soient suffisants pour faire face aux dépenses statutaires.

La CSL approuve ces dispositions, qui permettent aux mutuelles de concilier une gestion active de leur patrimoine avec les nécessités de préserver un équilibre financier des ressources disponibles.

Suppression du Conseil supérieur de la mutualité (CSM) et nouveau mécanisme de contrôle financier des mutuelles

11. Sur sa propre demande, le Conseil supérieur de la mutualité (CSM) n'est plus repris par la nouvelle législation.

Ce Conseil se composait de membres généralement choisis parmi les responsables des différentes mutuelles, qui étaient nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Sécurité sociale. Le Conseil donnait ses avis au sujet de la conformité avec les textes légaux et réglementaires de toute modification statutaire proposée par les sociétés de secours mutuels ainsi que sur la répartition des subsides alloués par l'Etat aux dites sociétés.

Il qui procédait également au contrôle de la gestion financière des mutuelles sur base du rapport de gestion que ces dernières étaient tenues de soumettre annuellement au Ministre de la Sécurité sociale.

12. Le projet de loi remplace ce contrôle financier par un nouveau contrôle interne performant introduit en lieu et place des actuels réviseurs de caisse ou commissaires aux comptes.

Ce contrôle sera confié à un contrôleur externe déterminé en cascade suivant l'ordre de grandeur des différentes mutuelles.

Le projet de règlement grand-ducal (modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises) prévoit notamment l'intervention d'un comptable pour toute mutuelle dont le patrimoine est inférieur à cent mille euros, d'un expert-comptable pour un patrimoine égal ou supérieur à cent mille euros mais inférieur à un million d'euros et d'un réviseur d'entreprise agréé pour toute mutuelle ayant un patrimoine égal ou supérieur à un million d'euros.

La vérification de la conformité des modifications statutaires s'opèrera à l'avenir par les services du Ministre de la Sécurité sociale.

13. La Chambre des salariés ne saurait adhérer au mécanisme de contrôle financier tel qu'il est institué par le présent projet de loi et son règlement grand-ducal.

Il convient de rappeler parmi les valeurs fondamentales applicables aux mutuelles celle de la gestion du patrimoine de la mutuelle en bon père de famille ce qui présuppose des frais de gestion très modestes.

Concernant cette gestion financière des mutuelles, il est de l'avis de la Chambre des salariés indispensable de prévoir expressément dans le texte de la future loi que les mutuelles procèdent elles-mêmes à la désignation desdits contrôleurs financiers, dont le rapport de gestion financière devra être soumis à l'approbation de l'assemblée générale de la mutualité pour être annuellement transmis à l'autorité de tutelle.

L'organe représentatif de la mutualité devrait même rester libre de choisir entre un contrôle financier interne ou externe. La CSL préconiserait le maintien de l'actuel contrôle financier par un réviseur de caisse, voire un commissaire aux comptes, dont la mission ne se limite pas seulement au contrôle de la comptabilité proprement dite des mutuelles, mais comporte par ailleurs la supervision des organes de la mutuelle dans le sens d'une bonne gestion financière sur base de l'évolution des frais administratifs par rapport aux cotisations perçues et aux prestations fournies.

Notre chambre professionnelle s'oppose donc à l'instauration à charge des petites et moyennes mutuelles du recours à un expert-comptable externe, dont les coûts pèseront de manière démesurée sur le budget desdites sociétés de secours mutuels.

Concernant les grandes mutuelles, également dans le souci de réduire autant que possible l'accroissement démesuré des coûts de gestion, leur contrôle financier pourrait s'opérer par l'IGSS ou un autre organisme à désigner par l'autorité de tutelle.

14. Face au choix politique de supprimer par le présent projet de loi le Conseil supérieur de la Mutualité (CSM), notre chambre professionnelle sollicite son remplacement par la création d'une nouvelle institution à doter des missions et compétences de l'actuel CSM.

Le Conseil Supérieur de la Mutualité (CSM) est institué au sein du Ministère de la sécurité sociale, département compétent pour les affaires relevant de la mutualité.

Le CSM a pour mission de conseiller le Ministre de la sécurité sociale dans toutes les affaires relevant de la Mutualité. Ses membres sont nommés par le Grand-Duc pour une période renouvelable de quatre ans.

La législation et la réglementation afférentes disposent que l'avis du CSM est requis avant que le Ministre procède à la reconnaissance d'une mutuelle et à l'approbation des statuts ou des modifications statutaires subséquentes. Il importe au CSM de se prononcer sur la conformité des dispositions statutaires avec la loi et les règlements et sur les garanties financières à offrir par la mutuelle pour le versement des prestations afin de protéger l'affilié dans la sauvegarde de ses droits aux prestations.

Le CSM intervient également en cas de fusion ou de dissolution de mutuelles en assumant les opérations de liquidation avant l'approbation ministérielle.

Le Conseil Supérieur est considéré comme l'organe suprême de la Mutualité luxembourgeoise ; la majorité de ses membres étant choisis parmi les membres des conseils d'administration des mutuelles. Le CSM oriente les responsables des mutuelles dans leurs décisions à prendre pour le développement de leurs prestations.

Finalement le CSM prend en charge le rôle d'intermédiaire entre le Gouvernement et la Mutualité, afin de défendre au mieux les intérêts de la Mutualité auprès du ministre de tutelle.

Confier dorénavant par le présent projet de loi les anciennes missions du CSM directement au Ministre de la sécurité sociale pourrait le cas échéant générer des conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne les changements statutaires des sociétés mutuelles en matière de décisions portant par exemple sur les prestations ou les cotisations. Comme dans ces domaines interviennent aussi bien la Caisse nationale de santé que les mutuelles, il serait théoriquement envisageable d'aboutir à une réduction de la prise en charge par le système légal de santé et à une restructuration des ressources avec une répercussion desdites charges sur les mutuelles, financées néanmoins exclusivement par leurs membres.

De l'avis de la CSL, les mutuelles doivent continuer à contribuer avec les institutions de la sécurité sociale à la protection sociale et à assumer un rôle complémentaire par rapport au régime général obligatoire.

Afin d'éviter à l'avenir tout genre de confusions et d'ingérences potentielles, notre Chambre professionnelle insiste dès lors sur la création d'une autre structure organisationnelle institutionnalisée, chargée des missions légales et mutuelles de l'actuel CSM.

Cette nouvelle institution devrait être composée de manière paritaire et disposer des compétences et attributions nécessaires et spécialisées dans le secteur des mutuelles lui permettant de faire fonction d'écran et de relais avec l'autorité de tutelle. Un règlement grand-ducal devrait clairement prévoir les règles de composition et de fonctionnement dudit organe, comportant notamment des procédures de désignation de ses membres par élections directes et prévoyant des incompatibilités afin d'éviter toutes sortes de conflits d'intérêts.

Remarques ponctuelles

15. Finalement, la Chambre des salariés constate que le nouveau texte ne souffle mot sur les voies de recours, notamment le régime du recours à un arbitre en cas de contestations qui sont susceptibles de s'élever au sein de la société de secours mutuels. Serait alternativement envisageable le recours à une instance régulatrice de résolution extrajudiciaire des litiges, dont la composition serait à fixer de manière paritaire. Par ailleurs, pour le cas où le texte devait garder sa mouture actuelle et dans le silence de la future loi, notre Chambre estime que toutes les décisions que le ministre est amené à prendre à l'égard des mutuelles sont passibles d'un recours juridictionnel devant les tribunaux administratifs compétents.

16. Reste encore à soulever que la Fédération nationale mutualiste luxembourgeoise (FNML) existe déjà et que le libellé du texte de la future loi devrait en tenir compte. Se pose dans ce contexte la question du rôle futur de la FNML, comme le projet de loi ne la qualifie plus de mutuelle, mais ne fait que lui attribuer le statut d'une Asbl.

En conclusion, la Chambre des salariés souhaiterait que la réforme de la législation sur les mutuelles ne déclenche pas une remise en cause de l'esprit et des valeurs mutualistes par la naissance d'un marché social secondaire avoisinant celui des assurances privées.

Notre chambre demande partant à revoir le texte au vu des remarques formulées dans le présent avis afin de préserver l'autonomie et l'indépendance des sociétés de secours mutuels, tout en leur confiant dans le respect du cadre légal et réglementaire le pouvoir d'action nécessaire au bon accomplissement de leurs missions.

Luxembourg, le 22 décembre 2016

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.