



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

### Procès-verbal de la réunion du 19 mars 2018

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 26 février 2018
2. 7058 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  
- Rapporteur: Monsieur Frank Arndt  
- Suite des travaux

3. Divers

\*

Présents : M. Gérard Anzia, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Frank Arndt, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Joëlle Elvinger, M. Georges Engel, M. Aly Kaes, M. Alexander Krieps, Mme Josée Lorsché, M. Paul-Henri Meyers, M. Marc Spautz

M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale

M. Abilio Fernandes, du Ministère de la Sécurité sociale

M. Yves Gillander, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Arndt, M. Marc Baum, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Edy Mertens, M. Serge Wilmes

\*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

\*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 26 février 2018**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est approuvé.

**2. 7058    **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****

Comme suite à une demande formulée par la commission lors de la réunion précédente, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale soumet un tableau aux membres de la commission qui reprend les sociétés mutuelles existant au Luxembourg et qui renseigne sur leur situation patrimoniale pour les années 2015 et 2016. Le tableau fait état de 49 sociétés mutuelles. Il manque cependant la Caisse médico-complémentaire mutualiste (CMCM), qui, de par sa taille, présente une situation patrimoniale plus complexe à décrire. Monsieur le Ministre propose de fournir les indications relatives à la CMCM dans une prochaine réunion. Les membres de la commission sont d'accord pour procéder de la sorte.

**Examen de l'avis du Conseil d'État**

La commission continue l'examen de l'avis du Conseil d'État du 16 janvier 2018 et revient à des questions qui furent soulevées lors de la précédente réunion et sur lesquelles les membres de la commission ont entretemps consulté leurs groupes et sensibilités politiques.

Une première question fondamentale concerne la forme juridique à adopter par les mutuelles visées par le présent projet de loi. Faut-il poursuivre dans la logique du projet de loi et maintenir la forme d'une mutuelle, quitte à compléter ensuite, par le biais du projet de loi, les points qui restent alors à préciser davantage, ceci en conformité avec les observations émises à cet égard par le Conseil d'État? Ou faut-il opter pour une ASBL comme forme juridique des entités visées par le présent projet de loi, comme le suggère le Conseil d'État ?

S'ajoute à cette double option, la nécessité de considérer encore d'autres formes juridiques qui n'ont pas un but de lucre, tel que la Société d'Impact Sociétal (SIS).

**Échange de vues**

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les points suivants :

- Concernant la forme juridique à adopter par les entités visées par le projet de loi 7058, les représentants des groupes politiques CSV, DP et « déi gréng » s'expriment en faveur d'une forme de « mutuelle » au détriment d'une ASBL.
- Les différents orateurs soulignent que la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif leur apparaît comme étant trop peu contraignante et dépourvue d'obligations d'encadrement suffisamment claires pour s'appliquer aux entités visées par le projet de loi 7058.
- Une ASBL est toutefois plus contraignante qu'il n'en ressort des réflexions invoquées, car la loi de 1928 susmentionnée prévoit des obligations et formalités auxquelles il convient de se conformer.
- Il est encore critiqué que le cadre légal qui régit les ASBL ne répond pas suffisamment à la question de la responsabilité des membres d'une société mutualiste censés figurer dans son conseil d'administration.

- Il est souligné que l'idée-phare, qui est celle du mouvement mutualiste, à savoir l'élément de la solidarité, ne ressort pas comme telle dans le contexte d'une ASBL.

- Il est relevé que dans le cadre d'une ASBL d'autres objectifs peuvent coexister avec celui de l'objectif mutualiste – il est ainsi possible qu'une ASBL se consacre en parallèle à la gestion d'un fonds de pension, agisse en tant qu'association de défense d'intérêts ou ait une activité d'ordre culturelle... Dans pareils cas, si l'option d'une ASBL était retenue, l'on serait obligé de prévoir dans le projet de loi 7058 des dispositions spécifiques en sus des dispositions réglementant les ASBL, notamment au niveau de la description des objectifs.

- Le maintien du concept de la mutualité est favorisé par les membres de la commission, quitte à prévoir dans la loi en projet des précisions qui s'appliquent aux mutuelles et qui leur donnent une sécurité juridique suffisante.

- Il est à noter que la loi de 1928 réglemente les ASBL et les fondations. Le Conseil d'État ne s'est pas exprimé au sujet des fondations. À tout considérer, il conviendrait en principe d'ajouter à ladite loi de 1928 encore les mutuelles en tant que troisième volet.

- Monsieur le Ministre tient à recentrer le débat et donne à considérer que la loi en projet prévoit un agrément que l'on ne peut recevoir que si l'on donne des informations exhaustives sur l'objet de l'entité à créer. L'on ne se trouverait dès lors pas dans un cas de figure selon lequel les actuelles sociétés mutuelles seraient transformées, de manière quasi automatique, en ASBL si la loi en projet devait retenir cette option pour la forme juridique à conférer aux entités visées.

- Monsieur le Ministre craint que le Conseil d'État puisse refuser aujourd'hui une forme de « mutuelle » si elle devait encore essentiellement se fonder sur la loi modifiée du 7 juillet 1961 concernant les sociétés de secours mutuels.

- Monsieur le Ministre explique que le fil rouge, qui est celui du Conseil d'État dans son avis du 16 janvier 2018, consiste à indiquer qu'une forme juridique différente de celle issue de ladite loi modifiée de 1961 doit être trouvée ; le Conseil d'État met en avant la forme juridique d'une ASBL. Il faut qu'il s'agisse d'une forme « sans but lucratif ». À cet égard, si les Sociétés d'Impact Sociétal (SIS) viennent à l'esprit, il faut cependant considérer que celles-ci ont une vocation commerciale et risquent ainsi de tomber dans le champ d'application de la directive « Solvabilité II ». Dès lors, le ministère aurait préféré, à la suite de la lecture de l'avis du Conseil d'État, retenir comme solution la forme juridique d'une ASBL.

- Il est encore soulevé que la Fédération nationale de la mutualité semble préférer un statut d'ASBL, quitte à demander en sus un agrément spécifique à l'instar des fondations et en prévoyant des instances de supervision composées de manière fort hétéroclite.

- Monsieur le Ministre donne encore à considérer que la forme juridique d'une ASBL permettrait à bon nombre des 49 sociétés mutuelles qui existent à l'heure actuelle de se conformer facilement aux dispositions de la loi qui résultera du présent projet.

- Monsieur le Ministre étant cependant d'accord avec la « mutuelle » comme forme juridique, il en découle que les services du ministère de la Sécurité sociale devront encore analyser de quelle manière une telle forme juridique doit davantage être précisée et sur quels aspects doivent porter d'éventuelles précisions complémentaires.

- Monsieur le Ministre propose également de vérifier les implications légales si l'on devait recourir à une fondation comme forme juridique.

- Est ensuite posée la question de savoir ce qu'il adviendrait du patrimoine ou du capital d'une société mutuelle en cas de dissolution. Quels sont les droits et obligations des membres effectifs et des membres cotisants dans un pareil cas de figure ? La question est soulevée tant pour la forme juridique de la mutuelle que pour celle d'une ASBL. Monsieur le Ministre explique qu'il existe pour les ASBL une obligation de déposer annuellement une liste de ses membres, ce qui rendrait plus aisée la question de connaître d'éventuels bénéficiaires en cas de répartition d'un capital lors d'une dissolution. Quant aux dispositions qui régissent actuellement les sociétés de secours mutuels, il convient de se rapporter à l'article 8 du règlement grand-ducal d'exécution du 31 juillet 1961 relatif à la loi de 1961 précitée. Le règlement prévoit une procédure qui consiste d'abord à distribuer les avoirs en tant que prestations aux membres existants ; lorsqu'il subsiste un excédent, l'actuel Conseil supérieur de la mutualité décide de le répartir entre les sociétés de secours mutuels qui existent dans le canton, ce qui répond au but mutualiste.

Concernant le tableau sur la situation patrimoniale de 49 sociétés mutuelles qui a été distribué séance tenante, des questions sont soulevées : Comment se fait-il que des mutuelles puissent avoir un patrimoine zéro ? Comment faut-il comprendre une situation patrimoniale modeste alors que des sociétés disposent d'immeubles d'une valeur importante... ? En guise de réponse, Monsieur le Ministre cite à titre d'exemple une mutuelle dans le domaine des sports qui fait face à des recettes et surtout à des dépenses très aléatoires suivant la survenance d'accidents sportifs auxquels elle entend remédier financièrement. Monsieur le Ministre rappelle encore que le contrôle des mutuelles a eu lieu et qu'il fut effectué par le Conseil supérieur de la mutualité – organe que le présent projet de loi prévoit de supprimer et de remplacer par un système de contrôles externes. Par ailleurs, Monsieur le Ministre n'a pas l'impression que les sociétés du relevé procèdent à des réévaluations régulières de la valeur de leur patrimoine. Il met encore une fois en exergue le bien-fondé du dispositif de contrôle en trois gradations qui est prévu par le projet de loi.

La commission poursuit ses travaux avec l'examen article par article de l'avis du Conseil d'État, en basant à ce stade ses discussions sur la mutuelle comme étant la forme juridique à retenir en tant qu'hypothèse de travail.

### **Article 1<sup>er</sup>**

Le Conseil d'État critique que la notion de « contribution forfaitaire appropriée » n'est pas définie avec suffisamment de précision, notamment en vue d'assurer une distinction claire entre les activités propres à la mutuelle et des activités d'assurance. Ceci permettrait d'exclure les mutuelles du champ d'application de la directive « Solvabilité II ». Monsieur le Ministre estime qu'il est opportun de suivre le Conseil d'État dans sa réflexion et d'inscrire au projet de loi une définition plus précise de la « contribution forfaitaire appropriée ».

Concernant l'affiliation et la qualité des affiliés, le projet de loi limite les mutuelles à des personnes morales de droit privé sous forme de groupement de personnes physiques. Or, une telle définition peut poser des problèmes, notamment à la CMCM qui est composée par d'autres sociétés mutuelles. S'y ajoute la particularité, qu'après une réforme des statuts de la CMCM en 2015, il est devenu également possible à des personnes individuelles d'être membre de la CMCM.

Une question est soulevée concernant le droit des personnes individuelles de participer à l'assemblée générale de la CMCM. S'il est difficile d'en exclure les membres individuels affiliés sur base des statuts de 2015, en conséquence la question du droit de participation à titre individuel à l'assemblée générale des membres des différentes mutuelles affiliées en tant que mutuelle à la CMCM vient de se poser. La nature du problème évoqué ne changerait pas s'il s'agissait d'une ASBL au lieu d'une mutuelle.

Monsieur le Ministre concède qu'il convient d'apporter des précisions à l'affiliation des personnes physiques à des sociétés mutuelles.

Le Conseil d'État émet une **opposition formelle** dans son avis du 16 janvier 2018 concernant le point 5 de l'alinéa 4 du projet de loi selon lequel les mutuelles pourraient conclure des « assurances-groupe » ou des « assurances collectives permettant d'assurer différents risques en faveur des membres ». Le Conseil d'État critique des imprécisions du projet de loi sur ce point, source d'insécurité juridique, et demande des formulations plus claires et des explications de la part des auteurs.

Un collaborateur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale précise à l'égard du point soulevé que la formulation du projet de loi n'est en effet pas heureuse et il clarifie l'intention des auteurs consistant à permettre aux affiliés d'une mutuelle d'accéder en tant que groupe à des produits d'assurance sous de meilleures conditions que ce qu'ils devraient individuellement accepter sur le marché. La mutuelle agissant ainsi en tant que représentant pour les affiliés, mais n'étant elle-même ni un preneur d'assurance ni un agent d'assurance, il convient encore de préciser que cela doit se faire en relation avec l'objet de la mutuelle et de souligner qu'une telle démarche se situe dans l'esprit de la solidarité et n'est donc pas une activité de nature commerciale.

Il appert de l'échange de vues que des situations semblables se rencontrent communément en France et en Belgique. Il est toutefois relevé qu'en France des mutuelles peuvent opérer des assurances-groupe de nature commerciale. L'importance de garder les volets solidaires et commerciaux bien séparés est mise en avant. De même, l'importance de distinguer le capital d'une société mutuelle de celui d'un syndicat est évoquée. Monsieur le Ministre est d'avis qu'une telle séparation est déjà bien établie.

Il est encore soulevé le cas de figure de mutuelles, parmi les 49 relevées, qui offrent avant tout à leurs affiliés une sorte de clé d'accès aux prestations de la CMCM. Ce cas de figure serait en principe contraire à la définition retenue dans le projet de loi la fourniture, par les mutuelles, de prestations à leurs affiliés. Se poserait par exemple la question de savoir si ces affiliés peuvent être des membres à part entière de l'assemblée générale ou non. Il convient également de noter que la modification statutaire de la CMCM en 2015, qui admet à présent des membres individuels, n'est pas sans impacter la situation des

affiliés dont leur mutuelle est membre de la CMCM. Il s'agit de cas de figure qui méritent d'être clarifiés juridiquement.

Un cas de figure similaire est celui d'associations auxquelles cotisent des affiliés, dans le seul but de recevoir par exemple une brochure sans en obtenir d'autres prestations.

Monsieur le Président conclut que ces questions devront être vérifiées du point de vue juridique.

## **Article 2**

L'article 2 du projet de loi concerne la procédure d'agrément d'une mutuelle ainsi que les modalités de suspension et de retrait de l'agrément. Le Conseil d'État est à se demander de quelles pièces devra être constitué le dossier d'agrément visé par la loi en projet. Le projet de loi ne fournit aucune précision à ce sujet.

Monsieur le Ministre estime qu'il convient en effet de préciser ce point et propose de soumettre à cet effet une suggestion de texte à la commission qui tiendra compte de plusieurs éléments, comme, à titre d'exemple, de la composition du conseil d'administration, des statuts, etc.

En réponse à une question d'un membre du groupe politique «déli gréng», Monsieur le Ministre répond qu'en cas de retrait de l'agrément, il convient de voir en détail quelles seront les conséquences qui en découleront lorsque la forme juridique en question sera celle de la mutuelle. Monsieur le Ministre rappelle qu'il eût été plus facile de répondre à telle question, si l'on avait voulu réserver aux mutuelles la forme juridique d'une ASBL.

Un membre du groupe politique CSV estime que lors du retrait d'un agrément, la mutuelle n'est plus une mutuelle mais devient une association de fait, au même titre que les syndicats et les partis politiques.

Un membre du groupe politique DP rappelle les responsabilités personnelles qui peuvent jouer dans un tel cas de figure.

Un membre du groupe politique CSV soulève encore la question d'une reprise d'une mutuelle par une autre mutuelle ou par une fondation. Le projet de loi devra tenir compte du détail de ces situations. Au risque d'entraver l'autonomie de la mutuelle, il appartiendra peut-être au ministre compétent de s'avancer dans une telle situation et de tracer des voies d'issue, à moins que la mutuelle concernée ne propose une solution de fusion, estime l'orateur. Autrement, il conviendrait d'en disposer dans le cadre d'une loi.

Eu égard à la situation évoquée ci-dessus, il est encore rappelé qu'il existe un fonds près du Ministère d'État permettant de pallier le problème évoqué, quitte à ce que ce fonds ne dispose pas de moyens importants.

Il convient de considérer qu'en cas de dettes d'une mutuelle dont l'agrément serait retiré, il n'y aurait probablement pas d'intéressés à une reprise.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi ne prévoit pas la publication d'une décision de suspension de l'agrément. Le Conseil d'État souligne toutefois à cet égard l'importance de l'information des ayants-droits, notamment en ce qui

concerne le paiement des cotisations ou le déclenchement des suites administratives à donner à la suspension de l'agrément. Le Conseil d'État propose de faire figurer l'obligation de convoquer une assemblée générale extraordinaire à l'article 5, afin de décider de la suite à accorder à une suspension d'agrément.

Monsieur le Ministre propose de soumettre à la commission des suggestions de texte à cet égard.

Le Conseil d'État constate encore que le projet de loi n'introduit pas de régime spécial de recours contre les décisions du ministre. Un membre du groupe politique CSV se demande s'il ne faudrait pas introduire la possibilité d'un recours en réformation. Monsieur le Ministre rappelle qu'en la matière, c'est le droit commun qui joue et donc la possibilité d'un recours en annulation. Monsieur le Ministre entend toutefois vérifier si des cas d'espèces existent considérant le fond.

L'orateur du CSV demande si en matière de mutuelles l'on se situe dans le domaine de la sécurité sociale. Dans ce cas, il s'agit d'une matière que la Constitution réserve à la loi en ce qui concerne ses principes. L'orateur constate que le Conseil d'État n'a pas soulevé cet aspect. Les incidences, notamment sur la rédaction des règlements d'exécution, sont à considérer dans l'optique évoquée, estime l'orateur.

### **Article 3**

L'article 3 indique les mentions qui doivent figurer dans les statuts.

Afin d'éviter au maximum la confusion dans l'esprit du public en ce qui concerne les appellations « mutualité », « mutuelle », « mutualiste », le Conseil d'État estime que la loi devrait prévoir que les statuts des sociétés mutuelles agréées par le ministre mentionnent cette indication dans tous les actes, annonces, publications et autres pièces à l'instar de ce que l'article 11 de la loi modifiée du 21 avril 1928 impose aux associations sans but lucratif. Le Conseil d'État propose de compléter l'article 3 sur ce point.

Monsieur le Ministre suggère de suivre le Conseil d'État dans son observation.

Le Conseil d'État estime que le nombre minimal de trois membres, fixé au point 4 de l'article 3 du projet de loi, est trop bas et ne correspond guère à l'exigence de solidarité propre aux mutuelles. Cette observation vaut en particulier si le projet de loi réserve l'accès au statut de mutualité à des entités composées de personnes physiques exclusivement. Le Conseil d'État fait encore remarquer qu'aux termes de l'article 6 du projet de loi, le conseil d'administration doit également avoir au moins trois membres. Qui contrôlerait la bonne exécution du mandat par les administrateurs dans un tel cas de figure, demande le Conseil d'État.

Le nombre minimal de trois membres est celui qui est exigé pour les ASBL. Pour les mutuelles le nombre minimal est à déterminer par le présent projet de loi.

Un membre du groupe politique CSV donne à considérer à cet égard qu'il appartient au ministre d'évaluer la viabilité d'une mutuelle, également au regard de la relation entre prestations à couvrir et cotisations à percevoir. Monsieur le

Président de la commission pense que le nombre de trois membres seulement risque d'être juste. Un membre du groupe politique DP rappelle qu'il s'agit de ne pas perdre de vue l'objectif de conformer les mutuelles existantes aux dispositions de la loi en projet. Monsieur le Ministre estime qu'il vaut mieux maintenir à l'article 3, point 4 le texte initial du projet de loi et de s'en tenir à un nombre minimal de trois membres.

Quant au point 5 de l'article 3, relatif aux conditions mises à l'entrée et à la sortie des membres, le Conseil d'État rappelle que, dans une mutuelle, l'âge ne devrait pas pouvoir être invoqué pour refuser l'accès à un membre, les prestations pouvant toutefois varier selon la durée et l'âge d'adhésion.

Concernant l'aspect de l'âge comme critère d'affiliation à une mutuelle, la question est soulevée par un membre du groupe politique CSV de savoir si un mineur d'âge ou une personne déchu de ses droits civils peut devenir membre d'une société mutuelle. Si une telle personne avait le droit de devenir membre, aurait-elle forcément le droit d'être membre du conseil d'administration, sans l'accord d'un tuteur ou des parents ? Ou serait-ce le tuteur qui siègerait au conseil d'administration – une solution qui ne serait toutefois pas admissible. L'orateur estime qu'il devrait être possible de devenir membre d'une mutuelle dans les cas de figure évoqués, mais qu'il ne devrait pas être possible de devenir membre du conseil d'administration.

Monsieur le Ministre explique l'intention des auteurs du texte, qui consiste à apporter une réponse à différentes exigences pratiques existant auprès des mutuelles. Il convient toutefois qu'il faudra être attentif à d'éventuelles dispositions discriminatoires.

Sont évoquées les situations des compagnies musicales et des corps d'incendie qui comptent de nombreux jeunes parmi leurs affiliés, et auxquels le projet de loi devra apporter une solution viable.

L'approche des auteurs du projet de loi est celle d'admettre en principe des mineurs d'âge comme affiliés à une mutuelle, à moins que celle-ci ne s'y oppose.

Monsieur le Ministre juge intéressante l'approche évoquée ci-dessus qui consiste à s'en tenir au texte proposé par le projet de loi et à permettre l'accès à une mutuelle à des mineurs d'âge, tout en assortissant le cas échéant cette disposition d'exceptions, notamment celle de ne pas pouvoir siéger au conseil d'administration en tant que mineur d'âge. La question sera étudiée davantage.

### **3. Divers**

Il n'y a pas d'observations faites sous le point divers.

Luxembourg, le 23 mars 2018

Le Secrétaire-Administrateur,  
Joé Spier

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