

## SÉNAT DE BELGIQUE.

---

SÉANCE DU 17 JUILLET 1923

---

### Rapport de la Commission de l'Industrie et du Travail, chargée d'examiner le Projet de Loi autorisant les sociétés mutualistes à se fusionner.

(Voir les n<sup>os</sup> 196, 343 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séance du 5 juillet 1923, et le n<sup>o</sup> 178 du Sénat.)

---

Présents : MM. HUBERT, président ; BROEKX, CROQUET, DEMERBE, DEMOULIN, LIESENS, LOMBARD, RONGY, SOLAU et le chevalier DE GHELLINCK D'ELSEGHEM, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le projet qui nous est soumis concerne la fusion des sociétés mutualistes et présente un certain caractère d'urgence. En effet, depuis l'armistice, notamment, la mutualité s'est dépouillée de l'esprit d'empirisme pour se rapprocher de plus en plus des principes scientifiques qui en constituent les bases les plus sérieuses. Une des lois qu'on ne peut perdre de vue quand on crée une mutualité appelée à un certain développement, est celle du grand nombre ; tous les mutualistes sont d'accord pour dire que le grand nombre d'affiliés est indispensable pour une assurance sérieuse contre la maladie ou l'invalidité prématurée. Mais cette loi doit être tempérée par d'autres éléments et s'il faut nécessairement éviter en cette matière de recruter des affiliés sur un territoire trop considérable, c'est parce que cette dissémination des membres sur une aire trop étendue, amènerait inévitablement un affaiblissement de la surveillance et une diminution de confiance chez les membres eux-mêmes.

Cet excès n'est pas à craindre en pratique, car les dirigeants des mutualités sont gens trop avertis pour donner dans ce travers et du reste le Gouvernement est maître de la situation et s'il a le moindre doute sur la viabilité d'une société nouvelle créée grâce à la fusion de sociétés qui désirent augmenter ainsi leur influence et leur action, il n'accordera la fusion que si l'écueil signalé est pratiquement écarté.

La fusion des sociétés est devenue une nécessité pour un grand nombre d'entre elles, car nombreuses sont les sociétés mutualistes qui ne *peuvent* supporter les charges leur imposées par leurs statuts, à cause du nombre trop restreint de leurs membres. Depuis un grand nombre d'années, les

sociétés de mutualité se sont multipliées, mais moins instruits par l'expérience, on n'a pas tenu assez compte de la loi du grand nombre. Il s'agit de réparer cette erreur et c'est le but du projet que nous examinons.

Tous ceux qui s'occupent d'œuvres mutualistes savent que le champ d'action de la mutualité s'est fortement accru. Il ne s'agit plus seulement de l'octroi d'une indemnité journalière à un membre malade pendant une période d'environ six mois, ou du paiement du service médico-pharmaceutique, mais les mutualités ont donné à leurs services une extension de plus en plus considérable. Le rôle qu'elle accepte sans crainte ni défaillance, n'est circonscrit par aucune limite quand il s'agit de la lutte contre les maladies sociales et professionnelles qui déciment notre population. La tuberculose, la diphtérie, la syphilis et autres maladies sexuelles, les maladies spéciales à telle ou telle profession, trouvent en elle un adversaire redoutable et de tous les moments; elle est capable de les vaincre, mais à condition que les bases sur lesquelles elle repose soient sérieuses et mûrement arrêtées. L'action de la mutualité s'étend même, mais d'une manière indirecte, aux maisons ouvrières; elle doit veiller à ce que celles-ci soient salubres et suffisamment vastes, car les taudis sont les meilleurs foyers de contamination. La mutualité a donc tout intérêt à les combattre. Si les efforts contre ces fléaux sont disséminés, la lutte ne sera pas efficace; sur ce terrain encore, on voit donc que la fusion de sociétés trop faibles par elles-mêmes pour mener la lutte avec toute la vigueur voulue, s'impose et que le projet de loi vient à son heure.

b. L'article 1<sup>er</sup> nous dit quelles sont les sociétés qui peuvent fusionner. Toutes les sociétés mutualistes ne jouissent pas de ce privilège: il ne s'agit que des sociétés mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 23 juin 1894, c'est-à-dire les seules sociétés assurant à leurs membres des secours pécuniaires et médico-pharmaceutiques en cas de maladie, de blessures, d'infirmités, ou en cas de naissance d'enfant, pourvoyant aux frais funéraires, accordant des secours au décès, ou facilitant l'affiliation à la Caisse d'épargne et de retraite.

Il en résulte que les mutualités accordant une indemnité en cas de perte de bétail, les syndicats d'achat et de consommation, les sociétés de prêts minimes sont formellement exclus du bénéfice du projet de loi.

Mais ce projet prévoit aussi la fusion des fédérations groupant les sociétés visées plus haut, et cela parce que l'expérience a prouvé qu'ici aussi la loi du grand nombre joue un rôle prépondérant et que l'étendue d'un territoire plus considérable ne nuit en rien à la surveillance et à la bonne marche de l'institution. Nous ne nous occuperons, pour commencer, que des sociétés primaires ou locales.

Si un grand nombre de mutualités ont dû recourir à la fusion pour se maintenir, il faut en trouver les causes dans les services de plus en plus considérables que les mutualités ont pris à leur charge; il faut des connaissances multiples pour diriger les sociétés, les empêcher de sortir de leur rôle, leur faire donner le maximum de rendement possible; par suite, la comptabilité s'est compliquée et il faut exiger une somme de travail considérable de la part des dirigeants responsables, les frais généraux se sont donc accrus et ceux-ci doivent pouvoir se répartir sur un nombre de têtes plus élevé que ceux qu'on a pu grouper dans certaines mutualités.

Malgré les difficultés apportées par la loi de 1894 à la fusion des sociétés, il résulte d'un tableau communiqué par le Ministère à la section de la Chambre, que, de 1896 au 1<sup>er</sup> janvier 1923, il y a eu 749 demandes de dissolution de sociétés mutualistes se répartissant comme suit :

Période avant guerre : 265 ;

Période après guerre : 484.

Nous pouvons négliger les demandes d'avant guerre, puisque aussi bien la situation a changé du tout au tout.

Remarquons que sur les 484 demandes de dissolution des années 1919 à 1922, il y en a 195 tendant à la fusion et quant aux 289 autres, nul doute que pour le plus grand nombre, la demande de dissolution n'a eu pour motif qu'une fusion dissimulée.

C'est, qu'en effet, la loi du 23 juin 1894 posait des conditions qu'en peut dire draconiennes pour aboutir à la fusion ; en principe le législateur de cette époque en était adversaire. Ces conditions se trouvent stipulées aux articles 22 à 30 de la loi de 1894. Le projet de loi supprime ces conditions pour les sociétés qui demandent la fusion, il en résulte qu'il ne faut plus nommer de liquidateurs, puisqu'en réalité il n'y a pas de liquidation, il ne faut plus d'insertion au *Moniteur*, le montant des dons et legs ne font pas retour au Gouvernement, pas même les subsides de premier établissement, puisque ceux-ci sont censés avoir été dépensés, l'avoir de la société n'est pas distribué aux sociétaires et en supprimant ces conditions surannées on rend la fusion possible à des sociétés qui ont intérêt à grouper leurs membres dans une même association.

Dans le projet nous trouvons la marche à suivre pour aboutir à la fusion :

Tout d'abord, décision de l'assemblée générale de chaque association qui a intérêt à la fusion (art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>) ;

Majorité spéciale des trois quarts des membres électeurs (art. 2, § 7).

Ici nous avons à signaler une innovation que l'avenir permettra peut-être d'appeler heureuse, mais sur laquelle nous tenons à faire nos réserves : le vote peut se faire par écrit de la part des membres non présents à la réunion (art. 2, § 9) ;

Ordre du jour spécial et bien déterminé (art. 3, §§ 1 à 5) et comprenant notamment le règlement des obligations et des droits des associations d'une part, des affiliés d'autre part ; la destination des fonds sociaux ; les modifications statutaires ; les formes et conditions de la liquidation ou plutôt formation de la caisse nouvelle.

Ensuite, demande au Gouvernement, qui devra décider endéans les deux mois s'il accorde ou refuse la fusion (art. 3, §§ 1 et 2) modifiant ainsi les articles 5 et 21 de la loi du 23 juin 1894.

S'il y a des opposants, la part qui leur revient est calculée au prorata des cotisations payées, à moins que le bilan technique de la société ne leur attribue une réserve individuelle, ou que les statuts n'aient stipulé d'autres conditions de remboursement (art. 5, § 1<sup>er</sup>), mais en aucun cas l'opposant ne pourra toucher cette part, elle sera versée à une association analogue désignée par l'opposant lui-même (art. 5, § 2). Cette disposition a pour heureux résultat de maintenir dans le domaine de la mutualité les cotisations qui ont été versées dans un but mutualiste.

Mais, comme au moment de la fusion, il se peut que des affiliés opposants aient droit à des indemnités, il y a lieu de garantir le payement de celles-ci : c'est ce que fait l'article 6 qui prescrit qu'une provision équivalente à six mois au plus des secours sera versée à une association poursuivant un but analogue et désignée par le membre opposant. Cette stipulation est suffisante en ce qui concerne les caisses primaires qui, elles, n'accordent de secours que pendant une durée de six mois.

L'article 7 modifie l'article 29 de la loi du 23 juin 1894, en ce qui concerne les dons et legs : il se peut que ceux-ci soient faits avec clause de retour en cas de dissolution ; en ce cas ils sont remis aux donateurs qui en recouvrent la libre jouissance ; en cas de liquidation sans fusion, ils restent soumis à la

loi de 1894 qui en règle le sort, c'est-à-dire que ces dons et legs sont remis au Gouvernement qui les affecte à un but de mutualité analogue à celui que l'association poursuivait.

La solution nouvelle nous semble inspirée par un plus large esprit de liberté et à ce point de vue nous n'avons qu'à nous en féliciter. Mais qu'arrivera-t-il si le montant de ces dons et legs a été absorbé par les frais généraux et les secours payés. Là où il n'y a rien, le roi perd ses droits, dit un brocard de droit ; il semble donc que l'on peut sans injustice l'invoquer en ce cas.

Actuellement en cas de dissolution, le Gouvernement réclamait la ristourne du subside de premier établissement et cet errement a donné lieu à bien des controverses et des difficultés. Le paragraphe 2 de l'article 7 y met très heureusement fin en déclarant qu'il est fait exception pour les dons faits par les pouvoirs publics. C'est la section centrale de la Chambre qui a apporté cette heureuse modification au texte primitif, et ce n'est que logique puisqu'en l'occurrence il s'agit généralement d'un subside de premier établissement : comme son nom l'indique ce subside est toujours absorbé par les frais inhérents à l'érection d'une nouvelle association, et si d'autres subsides ont été accordés par les pouvoirs publics, on peut dire qu'ils l'ont été dans des cas plutôt rares, qu'ils l'ont été pour aider des sociétés qui avaient peine à vivre, qu'ils ont été généralement dépensés et qu'ils ont été octroyés sans esprit de retour. Toutes ces considérations justifient à suffisance le paragraphe 2 de l'article 7.

Nous pouvons nous demander maintenant ce qu'il adviendra du drapeau, des médailles et autres objets, qui étaient la propriété d'une association dissoute pas fusion. Il semble que ces objets doivent revenir à la nouvelle société, mais l'assemblée générale devra statuer sur leur sort. Il ne faut pas perdre de vue que si le drapeau et les autres objets sont donnés avec clause de retour, il faudra appliquer le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7.

Jusqu'à présent nous ne nous sommes occupés que des associations locales ou sociétés primaires. Mais le projet admet aussi la fusion de fédérations groupant les sociétés primaires. Il s'agit ici d'un groupement non plus de personnes, mais de sociétés : la fédération et les sociétés qui en font partie ont des obligations réciproques les unes envers les autres.

L'article 8 stipule que par suite de la fusion, les associations cessent de faire partie de la fédération ; il faudra donc que la nouvelle société créée par les associations fusionnantes fasse une demande d'affiliation ; rien de plus facile, s'il s'agit d'associations anciennes ayant toutes fait partie de la même fédération, mais il peut se faire que des associations se fusionnent alors qu'elles ont été affiliées à des fédérations différentes. Alors encore on voit combien est nécessaire la stipulation de l'article 8 ; ce sera à la majorité de la nouvelle société à décider de quelle fédération elle fera partie.

Il se peut qu'au moment de la fusion, il y ait des obligations à remplir ; avant que la fusion ait produit tous ses effets, il y aura une période transitoire : l'article 8, paragraphe 2, la fixe à trois mois ; pendant cette période, il faudra qu'associations fusionnantes et fédérations se mettent en règle les unes vis-à-vis des autres et apurent leurs obligations réciproques.

Il y a un dernier cas à étudier.

C'est celui où, un ou plusieurs membres d'une association fusionnante sont à charge, au moment de la fusion, d'une caisse fédérale d'invalidité.

Notons tout d'abord que la caisse fédérale d'invalidité ne connaît pas les membres des associations affiliées ; elle ne connaît que les associations affiliées et cela est tellement vrai que si une association affiliée cessait de payer pour ses membres la cotisation prévue par les statuts pour l'octroi d'une indemnité en cas de maladie prolongée ou d'invalidité, l'affilié per-

drait ses droits au secours. Cela résulte de l'indépendance que le législateur a reconnue aux mutualités locales qui se fédèrent entre elles.

Il en résulte donc que si l'affiliation ne cesse pas, le droit à l'indemnité ne court aucun risque.

Mais si l'association créée par les sociétés fusionnantes ne fait pas partie de la caisse fédérale d'invalidité ayant le membre à charge, celui-ci perd ses droits à toute indemnité subséquente à l'expiration des trois mois prévus à l'article 8, paragraphe 2.

On peut se demander s'il n'y avait pas lieu de stipuler ici le versement d'une provision, comme le stipule l'article 6 pour les sociétés locales ou primaires, en faveur des affiliés opposants.

Le Gouvernement en déposant son projet, et après lui, la section centrale en le discutant, et la Chambre en le votant, a pensé que les droits de l'affilié étaient suffisamment garantis par d'autres stipulations du projet même. Il n'en résulte pas moins que dans le cas de désaffiliation, les membres à charge de l'organisme fédéral sont déchus de leurs droits et privés des indemnités d'invalidité, mais les stipulations des articles 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 3, paragraphe 2, les garantissent contre toute injustice.

Il y est dit que les associations fusionnantes ont l'obligation stricte de régler les droits de leurs affiliés et comme le Gouvernement a la faculté d'admettre ou de rejeter la fusion, nous pouvons en conclure que celle-ci ne sera accordée que si les prérogatives des malades et des invalides sont parfaitement sauvegardés. Il est utile de souligner cette interprétation des articles 2 et 3, car s'il n'en était autrement, nous ne pourrions nous résoudre à voter le projet.

Des cas multiples peuvent se présenter : en s'abstenant de fixer des règles rigides et de stricte interprétation, il sera possible d'aboutir à une jurisprudence précise qui, à chaque situation de fait, donnera une solution adéquate et équitable.

Dans ces conditions, votre Commission, à l'unanimité des membres présents, a admis le projet et invite le Sénat à le voter sans retard.

*Le Rapporteur,*  
Chevalier DE GHELLINCK D'ELSEGHEM.

*Le Président,*  
ARM. HUBERT.