

**N° 383653**  
**Monceau Assurances**  
**Mutuelles associées**

**N° 383655**  
**Mutuelle centrale de réassurance**

**9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 4 mai 2015**  
**Lecture du 20 mai 2015**

## **CONCLUSIONS**

**Mme Marie-Astrid de BARMON, rapporteur public**

La société Monceau Assurances, Mutuelles Associées est une société de réassurance mutuelle régie par le code des assurances. Elle a pour fonction d'organiser la solidarité financière entre les sociétés d'assurance mutuelle qui composent le groupe. Elle ne réunit plus aujourd'hui que trois adhérentes sur les sept sociétés la composant lors de sa constitution en 2001, dont la Mutuelle Centrale de Réassurance (MCR), spécialisée dans la réassurance mais exerçant également une activité d'assurance directe.

Au vu d'un rapport définitif de contrôle du 7 août 2013, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a reproché à la société Monceau Assurances de réunir un nombre insuffisant d'adhérents et de conférer par les traités d'adhésion à son directeur général ou à son conseil d'administration des pouvoirs relevant exclusivement des conseils d'administration des sociétés adhérentes. L'autorité de contrôle a également adressé à la MCR des critiques concernant ses statuts, la composition et le fonctionnement de son assemblée générale et de son conseil d'administration.

En l'absence de réponse jugée satisfaisante, l'ACPR a fait usage des pouvoirs de police qu'elle tient de l'article L. 612-31 du code monétaire et financier et mis en demeure les sociétés Monceau Assurances et Mutuelle Centrale de Réassurance de remédier à ces irrégularités avant le 31 décembre 2014, par des décisions de son vice-président du 12 juin 2014.

Les deux sociétés ont porté les litiges devant le juge. Leurs demandes de suspension de l'exécution de ces mises en demeure ont été rejetées par deux ordonnances du 10 septembre 2014, faute de moyen ayant fait naître un doute sérieux dans l'esprit du juge des référés quant à la légalité de la mise en demeure adressée à la société Monceau Assurances, et pour défaut d'urgence s'agissant de la société MCR, un éventuel retrait d'agrément ne devant pas intervenir avant le jugement de l'affaire au fond, compte tenu des délais prévisibles de la procédure de sanction préalable.

Vous ne démentirez pas ce pronostic du juge des référés en vous prononçant aujourd'hui sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir de ces mises en demeure, dont il vous appartient de connaître en premier ressort en vertu du 4° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative.

I. Commençons par examiner la requête de la société Monceau Assurances. Elle pose la question de savoir si le nombre minimum d'adhérents d'une société de réassurance mutuelle doit être respecté seulement au moment de sa constitution ou bien tout au long de son existence. En retenant cette seconde interprétation, l'ACPR aurait entaché sa décision d'erreur de droit, selon la société requérante. Elle ajoute que l'ACPR ne pouvait la mettre en demeure, à défaut d'intégrer de nouveaux membres, de constituer une société de groupe d'assurance mutuelle (SGAM) après dissolution.

Cette seconde critique peut d'emblée être écartée, car elle manque en fait : la décision attaquée ne met pas la société Monceau Assurances en demeure de créer une SGAM, elle se contente de rappeler qu'il s'agit d'une des possibilités pour se mettre en conformité avec la réglementation, envisagée par la requérante elle-même dans les observations qu'elle a présentées à l'ACPR.

La première branche du moyen est plus délicate. Depuis sa création par le décret de 1976 codifiant la partie réglementaire du code des assurances, l'article R. 322-84 de ce code prévoit que les sociétés de réassurance mutuelle « *sont valablement constituées lorsqu'elles réunissent au moins sept sociétés adhérentes* ». Cette règle ancienne et invariante a seulement été assortie à compter de juin 2002 d'une exception en faveur des membres de sociétés de groupe d'assurance mutuelle, équivalent des groupes de sociétés pour les entreprises d'assurance du secteur de l'économie sociale, adapté à leurs spécificités (absence de capital social et d'objet commercial). Ainsi, aucun nombre minimum de sociétaires n'est requis pour les sociétés de réassurance mutuelle qui ne comprennent que des entreprises relevant d'une même SGAM. Mais cette dérogation ne s'applique pas à la société Monceau Assurances.

Tant la société que l'ACPR se prévalent des dispositions applicables aux sociétés commerciales, pour en tirer des conclusions opposées quant à l'interprétation de l'article R. 322-84 du code des assurances.

La société requérante insiste sur les différences entre ces deux régimes. L'article L. 225-1 du code de commerce prévoit certes lui aussi que le nombre des associés d'une société anonyme ne peut être inférieur à sept. Il ne fait aucun doute que cette exigence s'impose à tout moment à une société anonyme, car la réduction du nombre de ses actionnaires en-dessous de ce seuil pendant plus d'un an peut entraîner la dissolution de la société par le tribunal de commerce en vertu de l'article L. 225-247 du code de commerce (voyez en ce sens un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, *Sté des entreprises L. Mondon Inc.*, 31 mai 2012, n° 10PA04625).

Rien de tel n'est en revanche prévu pour les sociétés de réassurance mutuelles. Le décret du 7 janvier 2005, venu préciser les conditions dans lesquelles les lois régissant les sociétés anonymes sont applicables aux entreprises d'assurance soumises au contrôle de

l'Etat<sup>1</sup>, n'a pas étendu aux sociétés de réassurance mutuelle les règles relatives à la dissolution des sociétés anonymes. Et le nombre minimal d'adhérents ne fait pas partie des prescriptions réglementaires visées par l'article R. 322-90 du code des assurances dont la violation est sanctionnée par la nullité de la société de réassurance mutuelle.

Toutefois, le fait que le code des assurances ne sanctionne pas le non-respect du seuil de sept sociétaires par la nullité ou la dissolution des sociétés de réassurance mutuelle n'implique pas que cette condition s'impose seulement un instant de raison lors de leur création. Si l'on admet que ce seuil contribue à garantir un minimum de mutualisation des risques gérés par la société de réassurance mutuelle, comme l'explique l'ACPR, cette finalité prudentielle est justifiée toute son existence durant et pas uniquement au moment de sa constitution.

L'on peut douter de la pertinence d'un tel seuil pour parvenir à cet objectif, la profondeur financière des sociétaires contribuant plus sûrement à leur solvabilité que leur nombre, mais puisque cette contrainte réglementaire existe, il nous paraît préférable de lui donner la même portée, qu'elle s'applique aux sociétés de réassurance mutuelle ou aux sociétés commerciales. Toute société française du secteur capitaliste exerçant une activité d'assurance doit en effet être constituée sous forme de société anonyme ainsi que l'exige l'article L. 322-1 du code des assurances. C'est par souci de cohérence que le nombre minimum d'adhérents des sociétés de réassurance mutuelle a été calqué sur celui des sociétés anonymes, comme l'explique le ministre du budget dans sa réponse du 26 août 2014 à la question de M. Leroy, député. Le ministre ne s'est d'ailleurs pas montré hostile à l'idée de ramener de sept à deux le nombre de sociétaires d'une société de réassurance mutuelle si l'évolution similaire évoquée pour les sociétés anonymes non cotées dans le cadre des travaux du conseil de la simplification pour les entreprises devait se concrétiser<sup>2</sup>.

En l'état des textes, nous vous invitons pour votre part à maintenir cette cohérence en jugeant qu'il résulte de l'article R. 322-84 du code des assurances que les sociétés de réassurance mutuelle doivent comporter à tout moment sept membres et à écarter le premier moyen.

Contrairement à ce que soutient la société par le moyen suivant, cette interprétation ne rend pas les dispositions de l'article R. 322-84 contraires à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, au principe d'égalité ou encore à l'article 34 de la Constitution.

C'est largement en vain que l'ACPR oppose à ce moyen la théorie de l'écran législatif. L'article L. 310-7 du code des assurances, base légale de l'article R. 322-84, se contente de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions de constitution des entreprises d'assurance soumises au contrôle de l'Etat et d'application à ces sociétés des règles du code de commerce et des lois régissant les sociétés anonymes. Il ne comporte aucune règle de fond qui ferait obstacle à ce que la société puisse critiquer ces dispositions réglementaires au regard de la liberté d'entreprendre ou du principe d'égalité. L'habilitation

---

<sup>1</sup> Décret n° 2005-7 du 7 janvier 2005 relatif à la gestion des sociétés d'assurance mutuelles par une structure à directoire pris pour l'application de l'article L. 310-7 du code des assurances.

<sup>2</sup> Réponse écrite du ministre du budget à la question n° 50965 de M. Maurice Leroy, JOAN du 28 août 2014 p. 7202.

conférée au pouvoir réglementaire par l'article L. 310-7 n'est un écran opaque qu'entre l'article 34 de la Constitution et l'article R. 322-84 du code des assurances (*a contrario*, 19 novembre 1986, *Sté Smanor*, n° 41852, au rec. ; 17 mai 1991, *Q...*, n° 100436).

L'invocation d'une méconnaissance de la liberté d'entreprendre et de sa déclinaison sous le timbre de la liberté du commerce et de l'industrie n'en est pas moins vouée au rejet. Ces principes impliquent que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (voyez, s'agissant de la liberté du commerce et de l'industrie, vos décisions du 23 mai 2012, *Régie Autonome des transports parisiens*, n° 348909, au rec., et du 29 octobre 2012, *Commune de Tours*, n° 341173, au rec., et pour la liberté d'entreprendre, *SA Brasserie de Tahiti*, 30 décembre 2013, n° 368065, aux T. sur un autre point).

L'obligation pour les sociétés de réassurance mutuelle de compter au moins sept membres à tout moment poursuit un objectif qui est bien d'intérêt général, et ce indépendamment de son efficacité, celui de protéger le marché des assurances et les assurés à travers la mutualisation entre un nombre suffisant de sociétés des risques supportés par les assureurs. Et la société requérante n'explique pas en quoi la restriction contestée porterait aux libertés invoquées une atteinte disproportionnée par rapport à cet objectif.

La double rupture d'égalité alléguée ne nous paraît pas plus sérieuse. D'une part, la différence de traitement au sein des sociétés de réassurance mutuelle comportant au moins sept membres lors de leur constitution, selon que leur nombre d'adhérents diminue ensuite en-dessous de ce seuil ou continue de le respecter, est justifiée par la différence objective de situation qui apparaît alors entre ces sociétés au regard de l'objectif de mutualisation des risques.

D'autre part, l'activité des sociétés de réassurance mutuelle présente des risques plus élevés que ceux assumés par les sociétés de groupe d'assurance mutuelle, justifiant une mutualisation renforcée des premières qui n'est pas exigée des secondes. En effet, contrairement aux sociétés de réassurance mutuelle ou aux sociétés anonymes, les SGAM n'exercent pas directement d'activité d'assurance mais fédèrent différentes entreprises d'assurance mutuelle en créant au-dessus d'elles un niveau de protection supplémentaire. Les conditions de constitution des SGAM peuvent ainsi être allégées par rapport à celles imposées aux sociétés opérationnelles sans méconnaître le principe d'égalité. Ce moyen peut être écarté.

Le dernier a trait au second grief fait par l'ACPR à la société Monceau Assurances, tiré de ce que ses traités d'adhésion méconnaissent les dispositions de l'article R. 322-53-2 du code des assurances, en vertu desquelles le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général des sociétés d'assurance mutuelle appartient au conseil d'administration de ces sociétés. La société estime que ces traités ne déposent nullement les conseils d'administration de ses adhérents de cette prérogative et que l'auteur de la décision attaquée a commis une erreur de fait en affirmant le contraire.

Leurs stipulations heurtent de front les dispositions réglementaires, en substituant à volonté les organes dirigeants de la société Monceau Assurances à ceux de ses adhérents : le directeur général de la société Monceau peut exiger du conseil d'administration d'un adhérent

qu'il le nomme directeur général sans que le conseil d'administration de l'adhérent puisse s'y opposer ; le directeur général d'un adhérent doit recevoir l'agrément conjoint du directeur général et du conseil d'administration de Monceau préalablement à son entrée en fonction, enfin le conseil d'administration de l'adhérent ne peut refuser de révoquer son directeur général à la demande conjointe du conseil d'administration et du directeur général de Monceau. La décision du vice-président de l'ACPR n'est donc entachée d'aucune erreur de fait.

Vous écarterez le dernier moyen et rejetterez la requête de la société Monceau Assurances, y compris les conclusions qu'elle présente sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y a pas lieu en l'espèce d'accorder à l'Etat (ACPR) une somme au même titre.

## II. Venons-en à la requête de la Mutuelle Centrale de Réassurance.

Le premier manquement qu'elle conteste concerne la composition de son assemblée générale. L'ACPR a constaté qu'elle mêlait à la fois des délégués de sociétaires titulaires de contrats d'assurance directe et des personnes morales réassurées par l'organisme. La société requérante explique que ce panachage permet d'assurer une représentation équilibrée des deux catégories d'adhérents très différentes qui coexistent en son sein en raison de sa double activité d'assureur direct et de réassureur : les personnes physiques assurées et les sociétés réassurées. A l'inverse de l'autorité de contrôle, la MCR n'y voit aucune contrariété avec les dispositions de l'article R. 322-58 du code des assurances, aux termes desquelles l'assemblée générale « *se compose soit de tous les sociétaires à jour de leurs cotisations, soit de délégués élus par ces sociétaires* ». Selon la MCR, elles imposent seulement que tous les sociétaires à jour de leurs cotisations puissent participer à l'assemblée générale, directement ou par l'intermédiaire de délégués.

La formulation de l'article R. 322-58 marque une alternative entre les deux modes de composition de l'assemblée générale qui ne souffre pas d'hybridation, la doctrine jugeant d'ailleurs cette alternative fondamentale. Il en va en effet de l'égalité des sociétaires au sein de l'assemblée générale<sup>3</sup>. L'article 13 des statuts de la MCR, qui prévoit une composition mixte, est bien entaché d'irrégularité. Le premier moyen n'est pas fondé.

La Mutuelle Centrale de Réassurance soutient ensuite qu'une telle interprétation des dispositions de l'article R. 322-58 est contraire à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté contractuelle et à l'article 34 de la Constitution.

Les articles L. 310-7 et L. 322-26-1 du code des assurances n'édicent pas plus que l'article 14 de la loi du 12 juillet 1985 relative à certaines activités d'économie sociale de règle de fond faisant écran au contrôle de constitutionnalité des dispositions de l'article R. 322-58, hormis au regard de l'article 34 de la Constitution, puisqu'ils renvoient au pouvoir réglementaire le soin de fixer les règles de composition de l'assemblée générale.

---

<sup>3</sup> Cf Traité de droit des assurances, tome 1, n° 829, J. B... et autres.

Toutefois nous ne discernons pas en quoi l'interdiction de faire cohabiter sociétaires et délégués au sein de l'assemblée générale, règle de fonctionnement interne d'un organe de la société d'assurance mutuelle, entraverait le libre exercice de l'activité d'assureur ou sa liberté de contracter. Le moyen ne peut prospérer.

Le moyen suivant nous semble en revanche devoir conduire à l'annulation partielle de la mise en demeure attaquée. Elle reproche à la MCR d'avoir donné à son conseil d'administration la compétence pour décider l'admission en qualité de sociétaire de la MCR des « cédantes », c'est-à-dire des sociétés qui se réassurent auprès d'elle, alors qu'une telle décision relèverait de la seule compétence de l'assemblée générale. L'article 6 des statuts de la MCR méconnaîtrait sur ce point l'article R. 322-82 du code des assurances.

Le premier alinéa de cet article subordonne seulement l'admission des sociétés réassurées parmi les sociétaires de leur société de réassurance à la condition que les statuts de la société de réassurance les y autorisent expressément, ce que fait bien l'article 6 des statuts de la MCR. Son deuxième alinéa renvoie aux statuts de la société de réassurance la détermination des conditions de participation des sociétés réassurées aux assemblées générales. La MCR a raison de soutenir que ces dispositions n'interdisent pas aux statuts adoptés par l'assemblée générale de stipuler que l'admission d'une société réassurée en qualité de sociétaire soit décidée par le conseil d'administration plutôt que par l'assemblée générale. C'est donc au prix d'une erreur de droit que la décision du vice-président de l'ACPR retient ce grief et elle nous paraît encourir l'annulation dans cette mesure.

Enfin, un dernier moyen concerne le manquement relatif au nombre de voix accordé par la MCR aux sociétaires qui se réassurent auprès d'elle. L'ACPR a relevé que ces mutuelles peuvent détenir et détiennent en pratique plusieurs voix, sans que cette contrariété à la règle « un sociétaire, une voix » posée par l'article R. 322-58 soit justifiée par la dérogation réservée à l'article R. 322-82 aux sociétés ayant pour objet exclusif la réassurance. L'ACPR a par conséquent mis la MCR en demeure de modifier ses statuts pour limiter le nombre de voix à une seule par sociétaire.

Le principe « un sociétaire, une voix » constitue l'un des fondements de la distinction entre économie sociale et secteur capitaliste : dépourvues de capital et donc d'actionnaires, les sociétés d'assurance mutuelle appartiennent à leurs adhérents, qui sont à la fois l'assureur et l'assuré, chacun d'entre eux participant à égalité au fonctionnement de la société et non à proportion de leur participation au capital comme les actionnaires. Ce principe n'a été élevé au rang législatif que par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire<sup>4</sup>. Contrairement à ce que soutient la MCR, il existait pourtant une disposition réglementaire énonçant ce principe à la date du manquement, car il figurait depuis le décret de codification de 1976 à l'article R. 322-58 du code des assurances, selon lequel « *Tout sociétaire a droit à une voix et une seule, sans qu'il puisse être dérogé à cette règle par les statuts* ». Aux termes de l'article R. 322-82, il ne peut être dérogé à ce principe que pour les sociétaires ayant pour objet exclusif la réassurance, l'idée étant de pondérer leurs droits de vote pour mieux refléter l'ampleur des risques réassurés.

---

<sup>4</sup> Il est désormais inscrit à l'article L. 322-26-1-1 du code des assurances, issu de l'article 57 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

C'est ce qu'a fait la MCR, en accordant par l'article 13 de ses statuts aux associés qu'elle réassure une voix supplémentaire par tranche de trois millions d'euros de cotisations cédées en réassurance, dans la limite de dix voix, et en garantissant un plancher de quarante voix pour l'ensemble des sociétés réassurées ayant le statut de sociétaire de la MCR.

La société requérante n'ignore pas qu'elle ne satisfait pas à la condition pour s'écarter de la règle générale « un sociétaire, une voix », puisqu'elle n'exerce pas l'activité de réassurance à titre exclusif. C'est pourquoi elle déplace son argumentation sur un autre terrain. Elle excipe de l'illégalité des dispositions de l'article R. 322-82, en ce qu'elles instaurent une distinction non prévue par le législateur au sein des sociétés de réassurance, entre celles qui exercent cette activité à titre exclusif et celles qui pratiquent également une autre activité d'assurance. Ce faisant, le pouvoir réglementaire aurait également méconnu le principe d'égalité.

Les dispositions litigieuses ont été prises pour l'application de l'article L. 322-26-1 du code des assurances habilitant de manière large le pouvoir réglementaire à fixer par décret les conditions de fonctionnement des sociétés d'assurance mutuelle. Il n'a pas excédé cette habilitation législative en énonçant le principe « une personne, une voix », conforme à la spécificité des mutuelles d'assurance, et en l'assortissant d'une dérogation strictement limitée.

L'article R. 322-82 ne méconnaît pas non plus le principe d'égalité : les sociétés d'assurance et de réassurance n'assument pas des risques comparables, ces dernières étant soumises à des risques de défaillance démultipliés et corrélés au montant des risques cédés. Leurs sociétaires sont aussi très différents : il s'agit de non-professionnels personnes physiques dans le premier cas, de professionnels de l'assurance dans le second. Ces différences de situation au regard de leur activité et des sociétaires qui les composent justifient des règles de fonctionnement différentes concernant la participation des sociétaires au contrôle des sociétés de réassurance.

La MCR n'en disconvient pas mais soutient que, pour être proportionnée, cette différence de traitement devrait s'appliquer à toutes les sociétés exerçant une activité de réassurance, que ce soit à titre exclusif ou non. L'interdiction de moduler les droits de vote des associés professionnels réassurés dans les sociétés mixtes privilégierait indument les sociétaires non professionnels potentiellement plus nombreux au détriment des sociétaires professionnels. Mais la réglementation incriminée ne favorise pas les sociétaires non professionnels ; elle ne fait que leur appliquer le principe démocratique général de l'égalité des voix et refuser d'étendre aux sociétés mixtes une dérogation conçue pour les sociétés pratiquant exclusivement la réassurance. Cette dérogation ne saurait être de droit et ne peut s'appliquer sans méconnaître l'interdiction réglementaire de former des collèges de membres que dans l'hypothèse où il n'existe qu'un seul type de sociétaires. Le dernier moyen n'est pas fondé.

Vous n'annulez donc la décision contestée que dans la mesure où elle a mis la MCR en demeure de modifier l'article 6 de ses statuts pour se conformer aux dispositions de l'article R. 322-82 du code des assurances et rejetterez le surplus des conclusions de la MCR, y compris sa demande présentée sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA, dès lors qu'elle n'obtient que très partiellement gain de cause. Vous ne ferez pas droit aux conclusions présentées au même titre par l'ACPR.

Par ces motifs, nous concluons :

- Sous le n° 383653, au rejet de la requête de la société Monceau Assurances mutuelles associées et des conclusions présentées par l'ACPR au titre de l'article L. 761-1 du CJA ;
- Sous le n° 383655, à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle met en demeure la société Mutuelle Centrale de Réassurance de modifier l'article 6 de ses statuts pour laisser à l'assemblée générale le choix d'admettre ou non les sociétés cédantes au titre de sociétaire et au rejet du surplus de ses conclusions et de celles présentées par l'ACPR au titre de l'article L. 761-1 du CJA.