

Circulaire : 95/GG/1

Bruxelles, le 15 mai 1995

***PREMIERES INSTRUCTIONS GENERALES RELATIVES AUX MISSIONS ET AUX
RAPPORTS DES REVISEURS DESIGNES DANS LES MUTUALITES
ET LES UNIONS NATIONALES***

I. INTRODUCTION

A. Portée du présent document

Aux termes de l'article 33 de la loi du 6 août 1990, l'Office de contrôle détermine par règlement pris sur avis de l'I.R.E. et soumis à l'approbation du Ministre des affaires sociales, les modalités selon lesquelles les réviseurs exécutent leurs missions.

Il n'entre pas dans les intentions du Conseil de l'Office de déterminer dans les prochains mois par voie réglementaire, les modalités selon lesquelles les réviseurs exécutent leurs missions auprès des organismes mutualistes. Il estime en effet préférable, dans un premier temps, qui sera un temps d'observation et de rodage, d'agir par la voie de recommandations. Celles-ci pourront, si besoin en est, après l'obtention de l'expérience requise, être coulées ultérieurement en forme réglementaire.

C'est toutefois à la lumière de ces recommandations que, de l'avis de l'Office, les missions révisorales doivent être exercées.

Le présent document ne constitue pas un texte définitif. Il est susceptible d'être amendé au fil de l'expérience acquise. Il n'entend pas davantage aborder l'ensemble des questions qui se posent. Il est volontairement limité à un certain nombre de problèmes importants. Il pourra dès lors, - et sera effectivement - complété au fil du temps, en fonction de l'expérience acquise et des nécessités du moment.

* *
*

Le présent document ne traite pas du rôle assigné aux réviseurs de mutualités, en application de la loi du 20 septembre 1948 sur l'organisation de l'Economie. Il y a lieu de se référer à cet égard d'une part à la circulaire ministérielle du 31.1.1984, relative à l'application au secteur des mutuelles de l'arrêté royal du 27.11.1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseil d'entreprises, dans le secteur des mutualités; et d'autre part, aux règles générales concernant le rôle du réviseur auprès du Conseil d'entreprise.

B. Dispositions de la loi du 6 août 1990 relatives aux missions et aux rapports des réviseurs

Mission :

L'article 34 de la loi circonscrit comme suit la mission des réviseurs:

"Sans préjudice des autres missions dont l'Office peut les charger, les réviseurs contrôlent:

- 1° le caractère fidèle et complet de la comptabilité et des comptes annuels à transmettre par la mutualité ou l'Union nationale à l'Office de contrôle en application de la présente loi;
- 2° le caractère adéquat et le fonctionnement de l'organisation administrative et comptable et du contrôle interne;
- 3° le respect des dispositions en matière de fonds de réserve visés à l'article 28, § 1er."

Rapports à l'Office de contrôle :

Aux termes de l'article 57 de la loi, " Les réviseurs font rapport à l'Office de contrôle sur la situation financière et la gestion des mutualités et des Unions nationales, chaque fois que celui-ci en fait la demande et au moins une fois par an. Les réviseurs avisent immédiatement l'Office des lacunes, irrégularités et infractions qu'ils ont constatées."

Rapport à l'assemblée générale :

Les articles 35 et 36 précisent dans les termes suivants l'obligation faite aux réviseurs de faire rapport à l'assemblée générale:

"Les réviseurs rédigent annuellement un rapport circonstancié sur les résultats de leurs contrôles, qui mentionne notamment :

- 1° la manière dont les missions de contrôle ont été effectuées et si tous les éclaircissements et informations demandés ont été obtenus;
- 2° si la comptabilité est tenue et si les comptes annuels sont rédigés conformément aux prescriptions qui leur sont applicables;

3° si, à leur estime, les comptes annuels donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de la mutualité ou de l'Union nationale.

Dans ce rapport...."

C. Périmètre du contrôle

Avant d'aborder la mission des réviseurs, le rapport à l'Office de contrôle et le rapport à l'assemblée générale, il s'indique de bien préciser le périmètre du contrôle révisoral.

La loi du 6 août 1990 prévoit une distinction et une séparation nettes entre l'assurance obligatoire d'une part, l'assurance libre et complémentaire, d'autre part. Le rôle et la responsabilité des organismes mutualistes, est très différent pour l'une et pour l'autre, et même, à l'intérieur de l'assurance obligatoire, entre le secteur des indemnités et le secteur des soins de santé. L'instauration progressive de la responsabilité mutualiste dans le secteur des soins de santé va encore modifier ce rôle et cette responsabilité. Cette différence de rôle et de responsabilités se traduit en premier lieu par une exigence de comptabilité distincte pour l'assurance obligatoire et pour l'assurance libre et complémentaire. Elle se marque ensuite par l'application, du moins jusqu'à ce qu'il en ait été disposé autrement, de principes comptables qui ne sont pas entièrement identiques. Elle s'exprime, enfin, par le rôle distinct assigné en matière d'assurance obligatoire, respectivement aux Unions nationales et aux mutualités. Ces aspects font l'objet d'un document distinct.

Cette distinction entre l'assurance obligatoire et l'assurance libre et complémentaire se répercute sur le contrôle révisoral et sur le périmètre de celui-ci

Le contrôle de ce qui ressortit de l'assurance libre ou complémentaire relève que ce soit au niveau de l'Union nationale ou au niveau de la mutualité, de la compétence du réviseur désigné par celle-ci. C'est à ce réviseur qu'il incombe d'effectuer les contrôles relevant de sa mission et de faire rapport à l'Office de contrôle d'une part, à l'assemblée générale de l'Union nationale ou de la mutualité en cause, d'autre part.

La responsabilité du contrôle de ce qui ressortit de l'assurance obligatoire, que les opérations, les dettes et les créances et les états comptables et financiers se situent au niveau de l'Union nationale ou au niveau de la mutualité, relève du ou des réviseurs désignés par l'Union nationale. C'est à eux également qu'incombe la mission de vérifier la mise en place et l'efficacité du contrôle interne, tant au niveau national qu'au niveau mutualiste. C'est aussi à l'assemblée générale de l'Union nationale que rapport doit être fait par les réviseurs quant à ce qui ressortit de l'assurance obligatoire. Ceci n'exclut pas - bien au contraire - que des renseignements soient donnés au niveau mutualiste sur l'assurance obligatoire et, notamment, sur la place qu'y occupe la mutualité en cause.

Si le réviseur désigné par la mutualité n'est pas simultanément réviseur de l'Union nationale, une collaboration devra s'instituer entre les deux réviseurs de manière telle que le réviseur de l'Union nationale puisse assumer entièrement les responsabilités qui sont les siennes, qu'il n'existe ni superposition ni "no man's land" dans le contrôle et que chaque réviseur ait accès à l'ensemble des informations concernant la mutualité qui lui sont nécessaires pour l'accomplissement de sa mission. Une collaboration sera plus spécifiquement requise de manière impérative pour vérifier la qualité de l'organisation administrative et comptable, pour s'assurer du contrôle interne, ainsi qu'en ce qui concerne les frais de fonctionnement.

Les sociétés mutualistes ne peuvent, en vertu de la loi, prester que des services relevant de l'assurance complémentaire. Le contrôle révisoral de celles-ci englobera l'ensemble de leurs activités. Dans le cas des sociétés mutualistes affiliées à une mutualité, leur contrôle est, en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 5 août 1991, assuré par le réviseur de la mutualité à laquelle la société mutualiste en cause est affiliée.

II. LES MISSIONS DES REVISEURS

Il y a lieu de distinguer, quant aux missions des réviseurs:

- les missions prévues directement par la loi elle-même;
- les missions dont l'Office peut les charger.

A. Missions prévues directement par la loi

- a) Contrôle du caractère fidèle et complet de la comptabilité et des comptes annuels à transmettre par les mutualités et par les Unions nationales à l'Office de Contrôle en application de la loi du 6 août 1990.

Ce contrôle répond, quant à ses principes, aux mêmes objectifs et aux mêmes normes que le contrôle du caractère fidèle et complet de la comptabilité et des comptes annuels des entreprises commerciales. Il y a lieu toutefois de tenir compte que pour les opérations relevant de l'assurance obligatoire, les règles de saisie et d'imputation comptable ne sont pas toujours identiques à celles prévalant en vertu du droit comptable commun. C'est au regard de ces règles et prescriptions spécifiques, et par référence à celles-ci, que le caractère fidèle de la comptabilité et des comptes annuels doit être vérifié.

- b) Contrôle du caractère adéquat et du (bon) fonctionnement de l'organisation administrative et comptable ainsi que du contrôle interne.

- Organisation administrative et comptable

Le contrôle du fonctionnement de l'organisation administrative et comptable constitue la base et l'essence même du métier révisoral. Ce qui est vrai de manière générale pour l'ensemble des entités économiques, l'est a fortiori dans le secteur mutualiste, compte tenu non seulement du très grand nombre d'opérations à traiter, mais aussi de la circonstance que pratiquement chaque opération doit faire l'objet, avant son enregistrement, d'une codification et de procédures de vérification. Il tombe sous le sens que c'est tant lors de l'entrée des opérations dans le processus administratif et comptable que tout au long du processus de traitement administratif, comptable et financier, que les sécurités de fonctionnement et les contrôles doivent opérer. Il importe, dès lors, que le réviseur considère comme relevant à titre premier de sa mission de s'assurer du caractère adéquat de ce fonctionnement et de ces contrôles. Dans cette optique, les contrôles a posteriori et les contrôles par sondages auront de manière générale pour objet de vérifier la fiabilité des circuits administratifs et comptables, davantage que de vérifier le traitement d'une opération déterminée.

Il y a lieu toutefois de souligner l'importance dans le secteur mutualiste des contrôles relatifs aux pièces justificatives. Ce contrôle portera notamment sur le respect de la règle que tout enregistrement est opéré sur base d'une pièce justificative appropriée et sur la possibilité au départ de tout état comptable, de remonter aux pièces justificatives des enregistrements de base.

Compte tenu des caractéristiques du secteur mutualiste et, notamment, du très grand nombre d'opérations et d'informations (pièces justificatives et opérations) traitées, l'attention portera à titre premier sur les aspects d'organisation administrative, essentiellement sur les aspects systémiques, sur la définition des circuits des flux administratifs, comptables et financiers, sur les contrôles placés aux différents stades du traitement et sur la vérification de leur fiabilité. Dans cette même optique, une attention particulière sera consacrée au système informatique, au traitement des données et aux mesures de sécurité visant à protéger le système informatique contre les accidents et altérations de tout genre.

Il n'entre pas dans les intentions de l'Office de promulguer des règles et normes selon lesquelles les réviseurs doivent s'assurer du caractère adéquat et du bon fonctionnement de l'organisation administrative et comptable. Ceci ressortit du métier de réviseur et des normes professionnelles de contrôle édictées par l'Institut des réviseurs d'entreprises. Il est fait référence, dans ce contexte, en particulier, aux normes générales de révision édictées par l'Institut des réviseurs d'entreprises.

Il a toutefois paru souhaitable, eu égard aux spécificités du secteur mutualiste, d'élaborer une recommandation de révision destinée à assister les réviseurs dans l'exercice de leur mission en ce domaine. La rédaction de cette recommandation est assurée par la commission créée à cet effet au sein de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

- Contrôle interne

Aux termes de l'article 31, alinéa 1er de la loi, chaque union nationale doit disposer d'un système de contrôle interne portant sur la validité, l'intégralité et l'exactitude avec lesquelles les opérations financières sont traitées dans les documents comptables et les comptes, tant au niveau de l'Union elle-même qu'au niveau des mutualités qui lui sont affiliées".

Le Roi détermine, sur proposition de l'Office, les conditions auxquelles le contrôle interne doit répondre.

Selon la définition du contrôle interne retenue par l'Institut des Réviseurs d'entreprises dans la recommandation qui lui est consacrée, le contrôle interne comprend l'ensemble des méthodes et procédures mises en place par les dirigeants de l'entreprise, en vue d'assurer dans toute la mesure du possible :

- que les opérations se déroulent de manière ordonnée et efficiente dans la ligne des instructions de gestion édictées;
- que des procédures adéquates soient mises en oeuvre pour éviter les oppositions d'intérêts et tout abus des biens sociaux;
- que les avoirs soient sauvegardés;
- que les fraudes et les erreurs soient évitées et recherchées;
- que les enregistrements comptables soient complets et corrects;
- que les informations financières soient dignes de confiance et soient disponibles en temps voulu.

La mise en place d'un système de contrôle interne efficace peut, dès lors, requérir du temps et des efforts de formation qui peuvent être très importants. En conséquence, il n'entre pas dans l'intention de l'Office de proposer prochainement au Gouvernement de soumettre à la signature royale un arrêté d'exécution de l'article 31, alinéa 2 de la loi pour déterminer réglementairement "les conditions auxquelles le contrôle interne doit

répondre". Il paraît souhaitable, dans une première phase, de prendre appui, en ce domaine, sur l'action des réviseurs et, de manière plus spécifique, sur la recommandation de l'Institut des réviseurs d'entreprises relative à l'impact du contrôle interne sur les activités de contrôle. Cette approche pragmatique et progressive permettra d'assurer que le contrôle interne mis en place est étroitement en cheville avec l'organisation de l'organisme mutualiste en cause.

On relèvera que cet article 31 n'opère pas de distinction selon que les opérations relèvent de l'assurance obligatoire ou de l'assurance libre et complémentaire. Il est évident en effet que le contrôle interne porte sur l'ensemble des activités et que, dès lors, c'est très logiquement, que dans la mise en place du contrôle interne, le législateur ait entendu prévoir une obligation et une compétence globale au niveau de l'Union nationale. On en déduit également que c'est aux réviseurs de l'Union nationale qu'il incombe de vérifier, en collaboration avec le réviseur de la mutualité, si le contrôle interne organisé par celle-ci répond au prescrit de l'article 31, al. 1er susvisé.

- c) Le respect des dispositions en matière de fonds de réserve visés à l'article 28, § 1er.

L'article 28 de la loi prévoit que "les mutualités et les Unions nationales sont tenues de constituer, pour certains services des fonds de réserve séparés. Il prévoit également que sur avis de l'Office de contrôle, le Roi détermine les services visés, leur nature, le mode de calcul de ces fonds de réserve et le niveau qu'ils doivent atteindre par rapport aux engagements. Il peut fixer un montant minimum absolu."

D'après les travaux préparatoires de la loi, les termes "fonds de réserve" recouvrent, semble-t-il simultanément la notion de "provisions techniques" représentant l'estimation sur base actuarielle des engagements futurs de la mutualité ou de l'Union nationale en cause et la notion de capitaux propres constitutifs d'une marge de solvabilité.

Dans un premier temps, l'Office a arrêté, sur avis du Comité technique, les règles d'évaluation des engagements relatifs à l'épargne pré-nuptiale d'une part, aux indemnités pour incapacité de travail, d'autre part. Des règles complémentaires seront, là où besoin en est, progressivement introduites pour l'évaluation des engagements relatifs aux autres services.

Indépendamment de la constitution des provisions techniques, l'Office de contrôle proposera au Gouvernement après concertation avec le Comité Technique d'introduire progressivement, et par service ou par catégories de services, une exigence de marge de solvabilité ou de capitaux propres minimum pour couvrir les risques généraux qui pourraient affecter la situation financière de l'organisme mutualiste ou sa faculté de remplir ses engagements.

Il est évident, selon les termes explicites de la loi, qu'il appartient aux réviseurs de vérifier le respect tant des règles qui président au calcul des provisions techniques que des exigences en matière de marge de solvabilité. En ce qui concerne l'évaluation des provisions techniques relatives à l'épargne pré-nuptiale et aux indemnités pour incapacité de travail, les réviseurs ont la faculté, en vue d'éviter une duplication des calculs actuariels, de prendre appui sur les calculs qui seront établis par l'Office de contrôle, sur la base des renseignements qui lui seront fournis par les organismes mutualistes en cause.

B. Délimitation des missions respectives des réviseurs et de l'Office de contrôle.

L'énoncé de la mission des réviseurs telle qu'elle est formulée à l'article 34 1° et 2° de la loi (caractère complet et fidèle de la comptabilité et des comptes annuels - caractère adéquat et le bon fonctionnement de l'organisation administrative et comptable) recouvre dans une certaine mesure la mission confiée à l'Office par l'article 52, 3° de la loi de "contrôler le respect par les mutualités et les Unions nationales des règles comptables, administratives et financières qu'elles sont tenues d'appliquer en vertu de la présente loi et des règles comptables et financières qu'elles sont tenues d'appliquer en vertu de la loi du 9 août 1963." Ce contrôle de l'Office est exercé par lui de diverses voies: par les informations et états financiers qui lui sont transmis directement par les organismes mutualistes; par les rapports qui lui sont transmis d'office ou à sa demande par les réviseurs; par la voie d'inspections effectuées par son corps d'inspecteurs dont son arrêté organique a prévu la constitution et la nomination.

Il importe dès lors de créer de la clarté en matière de répartition des tâches de contrôle et quant à la mise en oeuvre concrète du contrôle révisoral, d'une part, des missions d'inspection, d'autre part.

Sur base des missions confiées aux réviseurs décrites ci-dessus ainsi que du contenu des rapports des réviseurs qui sera décrit ci-dessous aux points III et IV, les tâches des réviseurs peuvent être résumées comme suit :

- a. Assurance libre et complémentaire (tant en ce qui concerne les mutualités qu'en ce qui concerne les Unions nationales de mutualités)
 - contrôle des comptes annuels (le compte de résultat par service, le compte de résultats général, le bilan et l'inventaire qui s'y rattache, les fonds de réserve et les provisions techniques, les règles d'évaluation et d'imputation, ...);
 - contrôle de l'organisation administrative et comptable, du fonctionnement du système de contrôle interne, de l'enregistrement comptable des opérations, de l'intégralité et de l'irréversibilité de la comptabilité, ...;
 - les accords de collaboration avec des personnes juridiques de droit privé et de droit public. (cf. p. 11)
- b. Assurance obligatoire

Tous les documents comptables et financiers transmis à l'I.N.A.M.I. et/ ou à l'Office de contrôle des mutualités et des Unions nationales de mutualités sont en principe basés sur, ou résultent directement de la comptabilité. Il s'agit de tous les documents liés aux rapports comptables ou financiers adressés à l'I.N.A.M.I. concernant le régime général comme le régime des travailleurs indépendants et ce tant pour le secteur soins de santé que pour le secteur indemnités et les conventions internationales (documents T, C, P.I., article 312bis, C.I.).

En application de l'arrêté royal du 4 novembre 1963, certains de ces documents doivent être établis par mutualité.

Les tâches confiées aux réviseurs en ce qui concerne l'assurance obligatoire peuvent être définies comme suit selon le domaine auquel elles se rapportent :

1. Contrôle au niveau de l'Union nationale :

- contrôle des comptes annuels (compte de résultats, bilan et l'inventaire qui s'y rattache, fonds de réserve, règles d'évaluation et d'imputation, ...);
- contrôle de l'organisation administrative et comptable, de l'enregistrement comptable des opérations, de l'intégralité et de l'irréversibilité de la comptabilité...;
- contrôle de la séparation effective de la comptabilité de l'assurance libre et complémentaire et de celle de l'assurance obligatoire;
- la concordance avec la comptabilité de tous les états globaux transmis à l'I.N.A.M.I. et/ ou à l'Office de contrôle par les Unions nationales;
- le système de contrôle interne organisé par les Unions nationales spécifiquement en ce qui concerne l'assurance obligatoire;
- les règles comptables spécifiques (cf. Règlement comptable et statistique général complété des directives de l'I.N.A.M.I.)

Il doit à ce propos être souligné que l'approbation définitive des comptes annuels relatifs à l'assurance obligatoire est de la compétence de l'I.N.A.M.I. et pas de celle du Conseil d'administration ou de l'assemblée générale de l'Union nationale. Il doit également être souligné que l'imputation définitive de produits et la fixation des droits sont pour le réviseur une donnée à propos de laquelle il ne dispose pas de compétence d'évaluation et de certification -en dehors de la concordance comptable matérielle. Compte tenu de cela, et en attendant la fixation des droits par l'I.N.A.M.I. de chaque organisme assureur, le rapport annuel du réviseur à l'Office de contrôle ainsi que son rapport à l'Assemblée générale de l'Union nationale porteront déjà sur la vérification et le contrôle par le réviseur de tous les autres éléments et de toutes les opérations comptables de l'Union nationale en rapport avec l'assurance obligatoire.

2. Contrôle au niveau de la mutualité

- bien que les mutualités ne puissent soumettre des comptes de résultats au vrai sens du terme en ce qui concerne le secteur soins de santé, le secteur indemnités et les conventions internationales, le traitement comptable par les mutualités des charges et des produits de ces secteurs constitue néanmoins une partie du compte de résultats global de l'Union nationale.
Les réviseurs doivent vérifier et certifier le circuit comptable et financier en question. Les opérations le concernant au niveau local et au niveau de la mutualité doivent être enregistrées à ce dernier niveau (la comptabilité de base est tenue à jour au niveau de la mutualité).
- chaque mutualité a néanmoins un propre compte de résultats en ce qui concerne les frais d'administration.
- en outre, chaque mutualité a sa propre situation en ce qui concerne les passifs et les actifs (celle-ci doit certes être globalisée au niveau de l'Union nationale).
- il appartient par conséquent aux réviseurs de contrôler l'ensemble des éléments précités, à savoir l'organisation comptable et administrative, l'application du

système de contrôle interne mis sur pieds par l'Union nationale, le contrôle d'inventaire, la concordance des documents comptables et financiers avec la comptabilité, la séparation des opérations de l'assurance obligatoire et celles de l'assurance libre et complémentaire, l'utilisation des moyens financiers de l'assurance obligatoire, ...

Le législateur a confié à l'Office de contrôle des mutualités une compétence générale de contrôle. De manière plus spécifique, ses tâches et missions exercées notamment par la voie de ses inspecteurs comportent pour l'assurance obligatoire comme pour l'assurance libre et complémentaire les catégories de contrôle suivantes :

1. Contrôles opérés au siège de l'Office de contrôle des mutualités :
sur base des données transmises à l'Office de contrôle des mutualités par les mutualités (compte de résultats, information statistique, ...)
2. Contrôles sur place :
 - a) contrôles horizontaux (répartis sur diverses mutualités et diverses Unions nationales) : tous les thèmes peuvent être abordés. Ils font l'objet d'un contrôle axé sur un sujet spécifique ou ils sont traités dans une approche comptable et financière générale. De tels contrôles accompagnés des constatations et des remarques ou des recommandations des réviseurs peuvent donner lieu à des propositions de rédaction d'instructions ou d'adaptation des instructions existantes. Sans distinction d'Union nationale, ils seront cependant essentiellement axés sur l'uniformité de l'application de ces directives par les mutualités et sur l'uniformité de la rédaction des divers documents comptables et financiers, tant en ce qui concerne leur contenu qu'en ce qui concerne leur présentation.
 - b) toutes les mutualités et les Unions nationales de mutualités feront à tour de rôle l'objet d'un contrôle général (dans des délais qui restent à fixer) au cours duquel l'accent sera mis principalement sur l'examen et la discussion avec les responsables de la mutualité de la situation comptable et financière, l'évaluation des circuits financiers et comptables, sur la suite donnée à certaines constatations, sur la structure de la mutualité, sur l'objectif et la portée de certains services organisés par la mutualité, ...
 - c) contrôles spécifiques, ne résultant pas nécessairement ou n'étant pas nécessairement basés sur les résultats d'autres contrôles au cours desquels sont examinés des problèmes spécifiques ou des anomalies.
 - d) contrôle des informations statistiques ne relevant pas de la comptabilité.

N.B. :Les constatations et les éventuelles recommandations résultant des contrôles effectués sur place seront portées à la connaissance de la mutualité et de l'Union nationale ainsi que du réviseur désigné et éventuellement discutées avec lui. Certains contrôles peuvent si cela paraît indiqué s'effectuer en collaboration avec le réviseur.

Il est à noter qu'un certain nombre de contrôles doivent encore être définis, à savoir les tâches de contrôle confiées à l'Office de contrôle des mutualités suite à l'entrée en vigueur depuis le 1.1.1995 d'un nouveau système de responsabilité financière des organismes assureurs (secteur soins de santé). Les tâches concernées confiées respectivement aux réviseurs et aux inspecteurs de l'Office de contrôle des mutualités doivent encore être définies.

C. Missions spéciales confiées aux réviseurs par l'Office.

La loi du 6 août 1990 prévoit explicitement que l'Office de contrôle peut charger les réviseurs de certaines missions. L'objet de ces missions sera, dans ce cas, précisé par la demande adressée au réviseur par l'Office.

Il semble que l'on doive distinguer les missions spéciales qui s'insèrent de manière relativement directe dans la mission générale du réviseur (et qui portent notamment sur les aspects relevant de la comptabilité, du contrôle interne, de l'organisation administrative et comptable, des comptes annuels, etc.), des missions qui relèvent de manière plus particulière des compétences de l'Office et pour l'accomplissement desquelles ce dernier fait appel à la collaboration des réviseurs. Les premières seraient rémunérées par la mutualité ou l'Union nationale en cause (soit dans le cadre de la rémunération fixée a priori, soit par une indemnisation spéciale conformément à l'article 64 ter des L.C.S.C.); les secondes seraient rémunérées par l'Office. Il s'indique que, dorénavant, le statut de la rémunération soit déterminé lors de la demande de rapport spécial.

Comme convenu précédemment, les missions concernant le montant des frais d'administration, confiées aux réviseurs par l'Office de contrôle des mutualités dans le cadre de l'application de l'A.R. du 29.4.1993 relatif à la responsabilité des organismes assureurs sur le montant de leur frais d'administration, sont à charge des organismes assureurs.

III. RAPPORT ANNUEL A L'OFFICE DE CONTROLE

Comme rappelé ci-dessus, les réviseurs adressent à l'Office, à sa demande, mais une fois par an au moins, un rapport sur la situation financière et la gestion de la mutualité ou de l'Union nationale et avisent immédiatement l'Office des lacunes, irrégularités et infractions qu'ils ont constatées.

Le rapport annuel à adresser à l'Office est, selon les termes mêmes de la loi, entièrement distinct quant à son objet et quant à son contenu du rapport à adresser à l'assemblée générale.

Quant à la situation financière, l'Office de contrôle attend des réviseurs qu'ils lui transmettent, au terme de l'exercice :

- une analyse approfondie du bilan et du compte de résultats (ce dernier subdivisé selon les différents services faisant l'objet d'un état distinct à adresser à l'Office) ;
- un examen critique de la situation financière et des résultats ainsi que de leur évolution. La partie du rapport relative à la situation financière portera essentiellement, voire exclusivement sur l'assurance libre et complémentaire ainsi que sur l'ensemble des frais de fonctionnement.

Ce rapport se prononcera de manière spécifique sur la permanence des règles d'évaluation et des règles d'imputation comptable; si celles-ci ont été modifiées au cours de l'exercice, la justification de ces modifications sera examinée et les conséquences qui en résultent pour les états financiers globaux ou particuliers seront analysées.

Compte tenu notamment de l'importance attachée par la loi à l'attribution correcte à chaque service de l'assurance libre et complémentaire des frais de fonctionnement qui lui sont imputables, le rapport traitera spécifiquement des critères et des modes de répartition et d'imputation des "frais de fonctionnement" entre les différents services (assurance obligatoire, divers services de l'assurance libre et complémentaire), tout spécialement du caractère adéquat et raisonnable des critères de répartition et d'imputation utilisés et de la continuité de leur mise en oeuvre. Pour des motifs évidents, le réviseur examinera en particulier le caractère raisonnable de l'application de ces critères aux frais de fonctionnement de l'assurance obligatoire. Le rapport s'attachera aussi aux imputations comptables qui président au traitement dans les comptes de ces "frais de fonctionnement", de leur répartition et de leur prise en charge.

Sous l'angle de l'analyse de la situation financière, et en application notamment de l'article 43 de la loi du 6 août 1990, le rapport ne peut ignorer les A.S.B.L. et autres entités se trouvant en mouvance étroite avec la mutualité. Sans préjudice des renseignements qui seront demandés directement aux mutualités par l'Office, le rapport décrira l'objet et les activités de ces entités, les relations financières existant entre ces entités et la mutualité et/ou ses membres, les services prestés par ces entités à la mutualité et/ ou à ses membres, la conclusion ou non avec ces entités d'accords de collaboration, l'existence éventuelle, en ce qui concerne l'ensemble formé par la mutualité et les entités qui lui sont "liées", d'états consolidés de la situation patrimoniale et des résultats. Le rapport mentionnera également si, conformément à l'article 34, §2, alinéa 2 de la loi, le réviseur a eu accès à toutes les informations requises en ce qui concerne ces entités qui seraient importantes pour le contrôle et l'appréciation de la situation financière de la mutualité.

Quant à la gestion des mutualités, il ne relève évidemment pas de la compétence des réviseurs de se prononcer quant au fond et opportunité sur les décisions de gestion prises par les organes compétents de l'organisme assureur. Il lui appartient toutefois, de suivre la gestion poursuivie, de se tenir informé des décisions de portée stratégique prises par ces organes et de s'assurer que les différentes catégories de risques qui pèsent sur le fonctionnement de l'organisme en cause sont effectivement sous contrôle et maîtrisés. L'Office s'attend à ce que le rapport annuel traite de la qualité et de la régularité de la gestion au regard des règles applicables, des décisions qui ont -ou qui sont susceptibles d'avoir- des répercussions significatives sur la situation financière de l'organisme mutualiste en cause, ainsi que de la maîtrise des risques.

Quant au contrôle interne : l'article 34 de la loi du 6 août 1990 fait obligation au réviseur de vérifier "le caractère adéquat et le fonctionnement du contrôle interne" . Il est évident, en effet, que l'existence, le caractère adéquat et le fonctionnement du contrôle interne constituent des éléments essentiels du fonctionnement de l'organisme mutualiste ; celui-ci doit, dès lors, faire l'objet d'un examen spécifique dans le rapport du réviseur à l'Office de contrôle. Quant à l'objet et à la nature du contrôle interne et de la fonction d'audit interne, il est référé à ce qui est dit ci-dessus, pp. 4 à 6.

Quant à la manière dont les contrôles ont été effectués

A l'instar des L.C.S.C., la loi du 6 août 1990 prévoit que les réviseurs mentionnent dans leur rapport à l'assemblée générale la manière dont les contrôles ont été effectués. Dans la plupart des rapports à l'assemblée générale cette exigence est rencontrée par la mention que les contrôles sont effectués en conformité avec les normes de l'I.R.E.

Dans ses relations avec l'Office de contrôle un réviseur ne peut toutefois se limiter à une telle référence. Il est important pour l'Office d'être informé sur les aspects méthodologiques concernant les contrôles effectués. A titre d'exemple, on citera le rapport relatif au respect de la chronologie des paiements aux tiers-payants. Il n'est pas indifférent que les contrôles aient été exclusivement des contrôles systémiques, que la fiabilité des procédures ait ou non été vérifiée, que les vérifications par échantillonnage aient été ou non effectuées selon des méthodes statistiques valables, etc. La validité des conclusions dépend en effet des moyens mis en oeuvre pour les étayer.

Quant à la communication par les réviseurs à l'Office des lacunes, irrégularités et infractions qu'ils auraient constatées, l'Office n'entend pas que toute lacune, irrégularité ou infraction constatée par le réviseur soit immédiatement, automatiquement et mécaniquement portée à sa connaissance. Ce devoir de communication ne concerne pas les lacunes et irrégularités qui dès qu'elles ont été constatées par les dirigeants, par le contrôle interne ou par le réviseur, ont fait l'objet des mesures de redressement adéquates. Il ne porte pas davantage sur les erreurs matérielles inévitables lors du traitement de documents aussi nombreux et complexes. En revanche, le réviseur ne peut omettre de porter à la connaissance de l'Office les faits graves par leur nature ou par leurs conséquences qu'il aurait relevés ainsi que les recommandations qu'il aurait adressées aux dirigeants pour porter remède aux lacunes qui auraient été constatées.

* *
*

Les réviseurs sont invités à adresser à la mutualité ainsi qu'à l'Union nationale une copie des rapports annuels qu'ils adressent à l'Office.

IV. RAPPORT ANNUEL A L'ASSEMBLEE GENERALE

L'article 35 de la loi du 6 août 1990 relatif au rapport à rédiger par le réviseur à l'intention de l'assemblée générale reprend de manière quasi textuelle la disposition introductive et les 1°, 2° et 3° de l'article 65 des lois sur les sociétés.

L'Office en déduit qu'en ce qui concerne ces points il y a lieu de retenir l'interprétation qui leur est donnée par les travaux préparatoires de la loi du 5 décembre 1984 et par la doctrine dégagée, notamment, par l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, au sujet du contenu du rapport à l'assemblée. Il y est référé.

En ce qui concerne le 2° (si la comptabilité est tenue et si les comptes annuels: sont rédigés conformément aux prescriptions qui leur sont applicables") et le 3° (si les comptes annuels donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de la mutualité ou de l'Union nationale) il y a lieu de rappeler qu'en ce qui concerne l'assurance obligatoire, les "prescriptions applicables" auxquelles il est fait référence et en fonction desquelles la fidélité de l'image donnée par les états financiers doit être appréciée, sont les règles arrêtées actuellement par l'I.N.A.M.I. en application de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Il paraît par ailleurs indiqué que, compte tenu de l'énoncé de sa mission (articles 34 de la loi du 6 août 1990 et 65 des L.C.S.C.), le réviseur se prononce dans son rapport à l'assemblée sur :

- le caractère adéquat et le fonctionnement de l'organisation, administrative et comptable et du contrôle interne;
- le respect des dispositions en matière de fonds de réserve, (compte tenu le cas échéant des délais accordés par l'Office pour constituer ces "réserves");
- sur la conformité du rapport d'activités du conseil d'administration à l'assemblée générale, dont question à l'article 17 § 1er de la loi du 6 août 1990, avec les données de la comptabilité et des comptes annuels;
- sur la conformité avec la réalité, des autres renseignements d'ordre comptable ou financier donnés dans le rapport de gestion, par exemple en matière d'accords de collaboration ou au sujet de la situation des entités liées à la mutualité.

V. ENTREE EN VIGUEUR

L'Office souhaite que les dispositions des présentes premières instructions soient appliquées pour les rapports relatifs à la situation à fin décembre 1994.

Il admet toutefois que les rapports à cette date aient encore un caractère expérimental et transitoire.

De manière générale, il souhaiterait que les rapports annuels qui lui sont destinés lui parviennent à l'époque de l'assemblée générale, voire un peu auparavant, du moins en ce qui concerne les parties du rapport en relation avec les états financiers. Les autres parties du rapport peuvent lui être adressées selon un rythme différent à convenir.

A titre transitoire, un délai supplémentaire, expirant le 30 novembre 1995 est applicable pour les rapports sur la situation fin 1994.

Le Président,

G. GELDERS