

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 158.706 du 15 mai 2006

G./A.129.347/VI-16.407

- En cause :
- 1. l'Union nationale des mutualités libres,**
rue Saint-Hubert, n° 19,
1150 Bruxelles,
 - 2. la Mutualité libre PARTENA,**
boulevard Anspach, n° 1,
1000 Bruxelles,

contre :

- 1. l'Office de contrôle des mutualités,**
- 2. l'Etat belge,** représenté par
le Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 novembre 2002 par l'Union nationale des mutualités libres et la Mutualité libre PARTENA qui demandent l'annulation de "la décision de l'Office de contrôle des mutualités du 30 octobre 2002";

Vu les mémoires en réponse et le dossier administratif de la première partie adverse;

Vu le rapport de M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'article 68 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités;

Vu l'ordonnance du 18 avril 2006, notifiée aux parties, ordonnant le dépôt du rapport et fixant l'affaire à l'audience du 10 mai 2006;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Olivier CREPLET, loco Me Jean-Pierre BUYLE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Pierre SLEGGERS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la première partie adverse a déposé le 9 mai 2006 un mémoire ampliatif; que n'étant pas prévu par l'arrêté royal du 30 septembre 1992 déterminant la procédure devant le Conseil d'Etat en cas de recours prévu par l'article 68 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales des mutualités, ce mémoire doit être écarté des débats;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. La mutualité libre PARTENA, seconde partie requérante, est affiliée à l'union nationale des mutualités libres, première partie requérante.

2. Dans leur version du 1^{er} juillet 2002, les statuts de la seconde requérante prévoient, en leur article 5, que l'affiliation à la mutualité "entraîne automatiquement l'affiliation en qualité de membre adhérent de l'A.S.B.L. «PARTENA-Assistance et Solidarité» constituée le 19 janvier 1993 et dont les statuts ont été publiés aux annexes du Moniteur belge du 29 avril 1993 et modifiés les 6 juin 1997 et 3 octobre 1997"; ces statuts ont été approuvés par le conseil de l'Office de contrôle des mutualités le 5 août 2002; une disposition identique figurait déjà dans l'article 5 de la version coordonnée de 1998 des statuts de la seconde requérante approuvés par le Ministre des Affaires sociales, conformément aux règles en vigueur à l'époque.

3. La déclaration d'affiliation à la seconde partie requérante, dont un modèle est joint à la requête, porte ce qui suit au point 1. "des conditions générales" : "Le présent document est destiné à enregistrer l'affiliation à PARTENA-Mutualité libre, à l'A.S.B.L. PARTENA-Assistance et solidarité et à l'association de fait «Services PARTENA» (dénommées ci-après PARTENA en abrégé).".

4. Les 10 juillet et 9 août 2002, deux plaintes ont été introduites auprès de l'Office de contrôle des mutualités contre la seconde partie requérante par un auteur dont les parties adverses n'ont pas divulgué l'identité; ces plaintes se fondent sur l'article 43quater, § 2 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités qui interdit toute publicité comparative ou trompeuse dans le chef d'une mutualité.

5. Par deux lettres datées du 30 octobre 2002, l'Office de contrôle des mutualités, première partie adverse, a informé chacune des parties requérantes de la décision prise par son conseil, en sa séance du 30 septembre 2002, à propos de la violation par la seconde partie requérante de l'article 43quater, § 2 de la loi précitée du 6 août 1990; la requête précise que "la décision prise par l'Office sur ce point n'est pas l'objet du présent recours".

6. Les lettres précitées du 30 octobre 2002 portent également ce qui suit :

- " Le Conseil a également constaté que le document d'affiliation repris en annexe 2, comprend une page de conditions générales lesquelles précisent :
- que «le présent document est destiné à enregistrer l'affiliation à PARTENA - mutualité libre, à l'ASBL PARTENA - Assistance & Solidarité et à l'association de fait "Services PARTENA" (voir point 1 des conditions générales). L'article 5 des statuts stipule que l'affiliation auprès de la mutualité "PARTENA - mutualité libre" entraîne l'affiliation automatique en qualité de membre adhérent de l'ASBL "PARTENA - Assistance & Solidarité". Or, le Conseil estime que les statuts d'une mutualité ne peuvent prévoir l'affiliation d'office des membres à une ASBL tierce et ce, en vertu du principe constitutionnel de la liberté d'association. Cet argument vaut également pour l'association de fait qui, de plus, n'est pas reprise dans les statuts et ne peut conclure d'accord de collaboration, au sens de l'article 43 de la loi précitée du 6 août 1990 avec votre mutualité, puisqu'elle n'a pas la personnalité juridique. Toute affiliation d'office à cette association s'en retrouve dès lors, également exclue. Par conséquent, il invite la mutualité "PARTENA - mutualité libre" à modifier l'article 5 des statuts afin de supprimer l'affiliation automatique à l'ASBL et également à modifier les conditions générales en ce sens et ce, dans les trois mois de la réception du présent courrier. A défaut de régularisation dans le délai requis, une amende administrative de 12,50 euros à 125 euros par jour peut être prononcée, moyennant le respect des dispositions de l'arrêté royal du 1^{er} février 2001 portant exécution de l'article 60quater alinéa 1er, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, à l'encontre de votre union nationale, à compter du lendemain du jour de l'expiration du délai et jusqu'à régularisation complète et ce, conformément à l'article 60ter, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 précitée;»".

7. Par une lettre du 8 novembre 2002, la première partie requérante a contesté, en réponse à la lettre de l'Office du 30 octobre 2002, "l'invocation du caractère contraire à la liberté d'association de la reprise dans les statuts des mutualités

de l'affiliation automatique à une ASBL mutualiste"; au terme de son argumentation, elle a demandé à la première partie adverse "de revoir sa position sur ce point".

Considérant, quant à l'objet du recours, que les parties requérantes demandent au Conseil d'Etat "d'annuler la décision attaquée, en ce qu'elle estime le système d'affiliation automatique à une ASBL contraire au principe de la liberté d'association et en ce qu'elle enjoint la deuxième requérante, sous peine d'amende administrative, à supprimer la référence à ce système dans ses statuts et à modifier, en ce sens, ses conditions générales"; que la date de la décision attaquée est le 30 septembre 2002 et non le 30 octobre 2002;

Considérant que la première partie adverse soutient que la décision attaquée n'est pas un acte susceptible de recours au motif qu'elle n'est qu'un avertissement et que c'est seulement en cas de refus de mise en conformité de ses statuts par la mutualité que le conseil de l'Office "peut, s'il le décide, prendre alors, après avoir entendu l'intéressée dans ses moyens de défense, une décision définitive visant à l'inciter à procéder aux modifications en prononçant des amendes administratives"; qu'elle prétend que la décision attaquée est un acte préparatoire qui échappe à la compétence du Conseil d'Etat;

Considérant que l'article 60, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi du 6 août 1990 précitée, dispose comme suit :

" Lorsque le Conseil de l'Office de contrôle constate qu'une union nationale ou une mutualité qui lui est affiliée n'agit pas suivant ses objectifs statutaires ou ne respecte pas les obligations imposées par la présente loi ou ses arrêtés d'exécution ou les dispositions comptables et financières de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée, il peut, par décision motivée, en fonction de la nature et de la gravité de l'infraction:

(...)

2^o en présence d'une infraction aux articles 9, 27bis, alinéa 6, 28, §§ 1^{er} et 3, 29, 30, alinéa 1^{er}, 31, 32, 48, §1^{er}, alinéa 2, 48, §2, alinéa 2, et 53, alinéa 1^{er}, octroyer à l'union nationale ou à la mutualité, afin de régulariser la situation, un délai dont il fixe la durée et qui prend cours à la date de notification de la décision et prononcer à charge de l'union nationale, lorsque la régularisation demandée n'est pas effectuée à l'issue du délai octroyé, une amende administrative prévue à l'article 60ter, alinéa 2";

que l'article 60ter de la même loi est rédigé comme suit :

" Lorsqu'en application de l'article 60, 2^o, un délai est octroyé à une mutualité pour régulariser une situation, le conseil de l'Office de contrôle en informe l'union nationale à laquelle elle est affiliée. Celle-ci peut décider de suspendre l'exercice des compétences des organes de la mutualité et de s'y substituer pendant une période déterminée en vue de procéder à la régularisation.

Lorsqu'à l'issue dudit délai, la régularisation demandée n'est pas effectuée par la mutualité ou l'union nationale, l'union nationale encourt une amende administrative de 12,50 à 125 euros par jour, à compter du lendemain du jour de l'expiration du délai et jusqu'à la régularisation complète.";

Considérant qu'en application de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 1^{er} février 2001 portant exécution de l'article 60quater, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 août 1990 précitée, l'Office est tenu, avant le prononcé de l'amende administrative, d'inviter par lettre recommandée l'union nationale à faire valoir par écrit ses moyens de défense dans les trente jours civils de la réception, et, le cas échéant, de l'entendre oralement si la demande lui en est faite par écrit;

Considérant que, s'agissant des voies de recours, l'article 60quinquies, § 1^{er} de la loi précitée prévoit ce qui suit :

" L'union nationale qui conteste la décision par laquelle est prononcée une amende administrative introduit, à peine de déchéance, un recours par voie de requête devant le tribunal du travail compétent dans le mois de la notification de la décision.

L'action introduite devant le tribunal du travail n'est pas suspensive.";

que l'article 68 de la même loi porte ce qui suit :

" Les contestations relatives aux décisions administratives prises dans le cadre de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution font l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat selon une procédure simplifiée.

Le Roi fixe les règles de procédure et détermine l'entrée en vigueur".

Considérant que, par la décision attaquée, le conseil de l'Office de contrôle des mutualités jugeant l'article 5 des statuts de la seconde partie requérante contraire au principe constitutionnel de la liberté d'association, l'a invitée à modifier cet article ainsi que ses conditions générales d'affiliation dans un délai de trois mois et a précisé qu'à défaut de régularisation dans ce délai, une amende administrative de 12,50 à 125 euros par jour pourra être prononcée à l'encontre de l'union nationale, première partie requérante, conformément à l'article 60ter, alinéa 2 de la loi précitée du 6 août 1990; que, bien que la décision ne l'indique pas expressément, la première partie adverse a fait application de l'article 60, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi précitée, l'article 60ter, alinéa 2 de la même loi, visé par la décision attaquée, se référant à cette disposition; que la première partie adverse a informé l'union nationale, première partie requérante, de sa décision, conformément à l'article 60ter, alinéa 1^{er} de la loi; que cette disposition prévoit que l'union nationale "peut décider de suspendre l'exercice des compétences des organes de la mutualité et de s'y substituer pendant une période déterminée en vue de procéder à la régularisation"; que le recours à cette procédure par l'union nationale ne se conçoit

que si elle est en accord avec la décision de l'Office de contrôle; qu'en l'espèce, par sa lettre du 8 novembre 2002, l'union nationale a fait part de son désaccord à l'Office de contrôle et lui a demandé de revoir sa position;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la première partie adverse, la décision attaquée n'est ni un simple avertissement ni un acte préparatoire mais un acte susceptible de recours; qu'en effet, elle fait juridiquement grief par elle-même, indépendamment du prononcé ultérieur éventuel d'une amende administrative, à la mutualité, en raison des mesures de régularisation auxquelles elle l'enjoint de procéder et à l'union nationale qui répond de cette régularisation et encourt seule des amendes administratives en cas de défaut de régularisation; que, nonobstant le recours au tribunal du travail qui lui est ouvert par l'article 60quinquies, § 1^{er} de la loi précitée du 6 août 1990 contre la décision prononçant une amende administrative, l'union nationale a un intérêt actuel à contester devant le Conseil d'Etat la légalité de la décision prise par le conseil de l'Office de contrôle en application de l'article 60, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi, en vue d'éviter que lui soit infligée une amende administrative; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que les parties requérantes prennent un premier moyen "de l'excès de pouvoir et de la violation de la loi du 6 août 1990, particulièrement de ses articles 11, 52 et 60

" (...)

Et en ce que, deuxième branche, l'Office, en enjoignant la deuxième requérante de modifier ses statuts dans un délai déterminé sous peine d'amende administrative, a fait usage du pouvoir qui lui est reconnu par l'article 60, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi du 6 août 1990,

alors que, en vertu de cette même disposition, ce pouvoir ne peut être exercé que lorsque «le Conseil de l'office de contrôle constate qu'une union nationale ou une mutualité qui lui est affiliée n'agit pas suivant ses objectifs statutaires ou ne respecte pas les obligations imposées par la présente loi ou ses arrêtés d'exécution ou les dispositions comptables et financières de la loi coordonnée du 14 juillet 1994»,

en sorte que, en prenant les mesures indiquées sans avoir constaté une quelconque violation, par la deuxième requérante, de la loi du 6 août 1990 ou des dispositions comptables et financières de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, et sans avoir davantage constaté que celle-ci n'agissait pas suivant ses objectifs statutaires, l'Office a excédé les pouvoirs dont il est investi par la loi du 6 août 1990, et violé les dispositions de celle-ci, particulièrement son article 60.";

Considérant que la première partie adverse fait valoir qu'en vertu de l'article 11 de la loi du 6 août 1990, les dispositions statutaires d'une mutualité et leurs modifications ne sont approuvées par l'Office de contrôle "que lorsqu'elles ne sont pas contraires aux dispositions légales et réglementaires"; qu'elle soutient que lorsque

l'Office "exerce son contrôle pour examiner si les statuts ne sont pas contraires aux dispositions légales, il exerce le contrôle de conformité des statuts également à la Constitution", car "la conformité à la loi reprend, sans équivoque, la conformité de la Constitution"; que la première partie adverse ajoute que l'article 60 de la loi précitée du 6 août 1990 "prévoit que les entités mutualistes doivent agir selon leurs objectifs statutaires" et que "les statuts des entités mutualistes doivent, en tout état de cause, être conformes à la Constitution";

Considérant, sur la seconde branche du moyen, que par la décision attaquée, le conseil de l'Office de contrôle des mutualités a mis en oeuvre les pouvoirs que lui confère l'article 60, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi précitée du 6 août 1990, d'adresser des injonctions et d'infliger des amendes administratives, en cas de constatation d'une infraction aux articles de la loi précitée énumérés à l'article 60, alinéa 1^{er}, 2^o; que cette disposition est de stricte interprétation; que le conseil de l'Office de contrôle ne peut exercer les pouvoirs de contrainte que lui attribue la disposition précitée de la loi que dans les cas d'infraction spécialement prévus par celle-ci; qu'en l'espèce, s'agissant de l'article 5 des statuts de la seconde partie requérante, la prétendue non conformité de celui-ci "au principe constitutionnel de la liberté d'association" retenue par la décision attaquée n'entre pas dans les prévisions de l'article 60, alinéa 1^{er}, 2^o de la loi précitée; que la première partie adverse soutient, sans pertinence, que l'article 11 de la loi précitée, qui lui confère le pouvoir d'approuver les statuts des mutualités et leurs modifications, lui permettrait de refuser son approbation lorsque ces actes ne sont pas conformes à la Constitution, dès lors qu'en l'espèce, il n'y avait pas matière à approbation de statuts ou de modifications statutaires; que la première partie adverse souligne en vain que l'article 60 de la loi précitée du 6 août 1990 "prévoit que les entités mutualistes doivent agir selon leurs objectifs statutaires", aucune infraction à ces objectifs n'étant reprochée à la seconde partie requérante; que le moyen est fondé en sa seconde branche,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du conseil de l'Office de contrôle des mutualités du 30 septembre 2002, en tant qu'elle enjoint la Mutualité libre PARTENA de modifier l'article 5 de ses statuts afin de supprimer l'affiliation automatique à l'ASBL PARTENA-Assistance et Solidarité et de modifier ses conditions générales d'affiliation en ce sens et en tant qu'elle prévoit qu'à défaut de régularisation dans les trois mois une amende administrative de 12,50 euros à 125 euros par jour pourra être prononcée à l'encontre de l'Union nationale des mutualités libres.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quinze mai deux mille six par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.