

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 207.601 du 23 septembre 2010

A. 195.864/XV-1282

En cause : **La Fédération libre des Mutualités neutres**,
ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

1. l'Office de contrôle des Mutualités
2. l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires sociales
ayant élu domicile chez
Mes Pierre SLEGERS
et Isabelle VAN KRUCHTEN, avocats,
chaussée de la Hulpe 178
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 mars 2010 par la Fédération Libre des Mutualités Neutres, qui demande l'annulation partielle de la décision du Conseil de l'Office de Contrôle des Mutualités du 8 février 2010, dans la mesure où cette décision refuse d'approuver la modification apportée par son assemblée générale le 24 novembre 2009 à l'article 1^{er} de ses statuts;

Vu le mémoire en réponse et le dossier administratif des parties adverses;

Vu le rapport de M. JANS, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 4 de l'arrêté royal du 30 septembre 1992 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en cas de recours prévu par l'article 68 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 19 juillet 2010 fixant l'affaire à l'audience publique du 7 septembre 2010 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me I. VAN KRUCHTEN, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis contraire, M. JANS, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante est une union nationale de mutualités régie par la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités (ci-après «la loi»). Jusqu'au 24 novembre 2009, l'article 1^{er} de ses statuts était rédigé comme suit:

« Une Fédération mutualiste a été établie à Bruxelles le 1^{er} juillet 1863 sous la dénomination Fédération libre des sociétés mutualistes de Bruxelles et ses faubourgs. Elle a adopté successivement les dénominations suivantes: “Fédération libre des sociétés mutualistes de Bruxelles, ses faubourgs et les communes limitrophes” homologuée par arrêté royal du 26 février 1931, “Fédération libre des mutualités neutres de Bruxelles et environs” homologuée par l'arrêté royal du 26 juin 1959, “Fédération libre des mutualités neutres” homologuée par arrêté royal du 25 février 1965, “Fédération libre des mutualités neutres - Vrije Verbond der neutraal mutualiteiten” homologuée par arrêté royal du 1^{er} juillet 1969.

Dans ses relations avec des tiers, la Mutualité peut utiliser les abréviations suivantes “F.L.M.N.”, “V.V.N.M.”, Mutualités Neutres de Bruxelles, Neutraal Ziekenfonds van Brussel, Mutualités Neutres, Neutraal Ziekenfonds, La Mutualité Neutre, Het Neutraal Ziekenfonds, “MUT 206”».

Le 2 juin 2009, a été constituée une a.s.b.l. dénommée «Mutualité Neutre de Kinshasa» et «Neutraal Ziekenfonds van Kinshasa» dont le siège se trouve à la même adresse que celle de la requérante. Selon l'article 3 de ses statuts, cette a.s.b.l. «a pour objet de permettre aux familles congolaises résidant en République démocratique du Congo d'accéder aux soins de santé dispensés en République démocratique du Congo». A la suite d'une modification statutaire du 17 novembre 2009, cette a.s.b.l. se dénomme «MUT Neutre de Kinshasa» et «Neutrale MUT Kinshasa» et peut faire usage des abréviations «MNK» et «NMK».

Par une délibération de son assemblée générale statutaire du 24 novembre 2009, la requérante a décidé de modifier l'article 1^{er} de ses statuts et d'ajouter *in fine*, parmi les abréviations qu'elle peut utiliser dans ses relations avec les tiers, «MNK, NZK, Mutualité Neutre de KINSHASA, Neutraal Ziekenfonds van KINSHASA».

Les statuts devant, en application de l'article 11 de la loi, être approuvés par l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités (ci-après «l'Office»), la requérante lui a transmis cette délibération le 18 décembre 2009.

Le 8 février 2010, le conseil de l'Office a adopté plusieurs décisions relatives à la requérante, dont la décision attaquée, qui est relatée comme suit au procès-verbal de cette réunion:

« En ce qui concerne la mutualité 206, Monsieur LANGENDRIES signale que Madame la Ministre des Affaires sociales s'est rendue la semaine passée au Congo et qu'un des points discutés avec les autorités congolaises portait sur la création, en République démocratique du Congo, sous le patronage de la mutualité 206, d'une mutualité pour le personnel enseignant. Monsieur LANGENDRIES signale qu'il a appris que ce projet n'avait pas été retenu par les autorités congolaises eu égard au montant trop élevé des cotisations à demander aux affiliés.

[...]

En ce qui concerne la mutualité 206, le Conseil décide:

- de refuser l'article 1^{er}, dernière phrase, des statuts qui dispose que, dans ses relations avec des tiers, la mutualité peut désormais également utiliser les abréviations MNK, NZK, Mutualité Neutre de Kinshasa et Neutraal Ziekenfonds van Kinshasa vu que, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, b), de la loi du 6 août 1990, une entité mutualiste ne peut intervenir, pour leurs (*sic*) membres et les personnes à leur charge, que dans les frais résultant de la prévention et du traitement de la maladie et de l'invalidité ou l'octroi d'indemnités en cas d'incapacité de travail ou lorsque se produit une situation en vertu de laquelle le bien-être physique, psychique ou social peut être encouragé. Les enseignants en République démocratique du Congo ne peuvent cependant être considérés comme des membres de la mutualité au sens de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, alinéa 2, article 14, § 3, et article 19, alinéa 3, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, étant donné qu'ils ne sont pas affiliés pour l'assurance obligatoire soit auprès de la mutualité, soit auprès de la S.N.C.B. Holding ou de la CAAMI, et qu'ils ne s'affilient auprès de la mutualité que pour l'assurance complémentaire, et n'appartiennent dès lors pas à une catégorie de membres de cette mutualité, comme prévu par l'article 8 des statuts. D'ailleurs, l'article 3 des statuts de la mutualité dispose que le champ d'activité de la mutualité comprend tout le territoire national et qu'elle s'adresse à toutes les personnes ayant leur résidence principale en Belgique ainsi qu'aux:

- personnes qui ont leur résidence principale à l'étranger, mais qui sont néanmoins assujetties à la sécurité sociale belge;
- militaires ou diplomates belges qui séjournent à l'étranger»;

Considérant que l'État belge, représenté par le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, demande à être mis hors de cause; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande vu qu'il n'est pas l'auteur de l'acte attaqué et qu'il n'a pas contribué à son élaboration;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard aux passages de la requête qui concernent l'invitation faite, dans une autre partie de la délibération attaquée, à mettre fin au site web de la Mutualité Neutre de Kinshasa, étant donné que cette décision n'est pas attaquée;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation:

- de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités et plus particulièrement, de ses articles 3, § 1^{er}, b, 11 et 52,
- de l'arrêté royal portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéa 3, de la loi du 6 août 1990, précitée, et plus particulièrement de son article 2, § 1^{er},
- des statuts de la requérante et, plus particulièrement de ses articles 3 et 8,
- de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et, plus particulièrement, de ses articles 2 et 3,
- du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'elle observe que la décision attaquée est notamment fondée sur l'article 3, § 1^{er}, b, de la loi du 6 août 1990, précitée, l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 mars 1991 et les articles 3 et 8 de ses statuts; qu'elle rappelle que la partie adverse, faisant une application cumulative de ces dispositions, a estimé qu'il n'était pas possible pour la requérante d'intervenir financièrement au profit du personnel enseignant de la R.D.C. et que, par conséquent, la modification sollicitée à l'article 1^{er} de ses statuts, qui se réfère à la ville de Kinshasa, ne pouvait être approuvée; qu'elle estime que cette position manque en droit et est fondée sur un malentendu; qu'elle fait valoir que la modification de l'article 1^{er} de ses statuts n'a pas pour objectif d'emporter une modification corrélative des articles 3 et 8 des mêmes statuts, ni de faire profiter de ses interventions financières des membres du personnel enseignant de la R.D.C. ou de tout autre pays étranger, mais visent à lui permettre d'utiliser, dans certains de ses sièges d'exploitation, une dénomination particulière faisant preuve, à l'égard de ceux de ses membres qui sont originaires de la R.D.C. ou qui ont des liens privilégiés avec ce pays, de sa volonté d'ouverture dans l'esprit de pluralisme et de neutralité qui la caractérise; qu'elle soutient que cela n'a pas pour conséquence d'être en opposition avec les dispositions légales et réglementaires qui fondent l'acte attaqué; qu'elle indique que les modifications en cause n'ont pas d'autre objectif que celui qui préside, à titre d'exemple, au choix de la dénomination – par ailleurs approuvée par la partie adverse – de «Mutualité Neutre de Bruxelles», laquelle entend démontrer à ses membres bruxellois la volonté de les accueillir en cette qualité; qu'elle infère de l'acte attaqué que la partie adverse se méprend quant à l'objectif poursuivi et quant aux conséquences des modifications envisagées à l'article 1^{er} des statuts, et qu'elle confond deux de ses projets qui sont totalement distincts, à savoir, d'une part, sa volonté d'ouverture aux personnes originaires de R.D.C. ou ayant des liens privilégiés avec ce pays et, d'autre part, le projet de

parrainage, par la requérante, de la «Mutualité des enseignants de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel de la R.D.C.»;

Considérant que, selon l'article 11, § 2, de la loi, «Les dispositions statutaires des mutualités et des unions nationales et leurs modifications ne sont approuvées par l'Office de contrôle que si: 1° elles ne sont pas contraires à la Constitution ou à des dispositions légales ou réglementaires; (...)»; que si ce texte n'autorise l'approbation des statuts d'une mutualité par l'Office que si ces statuts ne contiennent aucune illégalité, il ne limite pas les cas de refus d'approbation à un simple contrôle de légalité;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort de la décision attaquée que la partie adverse a relevé que la requérante ne pouvait intervenir qu'au profit de ses membres et des personnes à leur charge, lesquels ont leur résidence en Belgique, sauf les cas des personnes travaillant à l'étranger mais soumises à la sécurité sociale belge, des militaires et des diplomates; que, contrairement à ce que soutient le moyen, elle n'a pas interprété l'acte attaqué comme une extension du champ d'activité de la requérante; qu'elle a seulement relevé que les nouvelles dénominations proposées, qui faisaient référence à la ville de Kinshasa, ne correspondaient pas au champ d'activité effectif de la requérante; qu'en cela, aucune comparaison pertinente ne peut être faite avec la dénomination de «Mutualité Neutre de Bruxelles», vu que la requérante a effectivement son siège dans la région bruxelloise et qu'elle s'adresse notamment aux habitants de cette région; qu'en outre, il existe une a.s.b.l. dénommée «Mutualité Neutre de Kinshasa» et «Neutraal Ziekenfonds van Kinshasa», même si, comme la partie adverse le fait observer, cette dénomination est contraire à l'article 9, § 2, de la loi et que cette a.s.b.l. est distincte de la requérante, quoiqu'elle entretienne avec elle des liens étroits; que la partie adverse a légitimement pu déduire de ces circonstances que les nouvelles dénominations étaient de nature à induire le public en erreur, et, partant, s'y opposer; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

L'Etat belge, représenté par le ministre des Affaires sociales est mis hors cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-trois septembre deux mille dix par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY