

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.894 du 14 juin 2021

A. 228.096/VI-21.477

En cause : **la Mutualité socialiste du Luxembourg,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Philip PEERENS et  
Robert DE BAERDEMAEKER, avocats,  
chaussée de La Hulpe 166  
1170 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le ministre des Affaires sociales et  
de la Santé publique,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Pierre SLEGERS et  
Sarah BEN MESSAOUD, avocats,  
avenue Louise 523  
1050 Bruxelles.

Parties intervenantes :

- 1. l'Union nationale des Mutualités socialistes (UNMS),**
- 2. la Mutualité Solidaris Mutualité Brabant wallon,**

ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe LEVERT, avocat,  
rue Defacqz 78-80  
1060 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 13 mai 2019, la Mutualité socialiste du Luxembourg demande l'annulation de « l'arrêté royal du 22 février 2019 portant modification de l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, publié le 13 mars 2019 au Moniteur Belge ».

## *II. Procédure*

Par des requêtes introduites le 8 août 2019, l'Union Nationale des Mutualités Socialistes (UNMS) et la mutualité Solidaris Mutualité Brabant wallon demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies provisoirement par une ordonnance du 3 octobre 2019.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Denis Delvax, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 février 2021.

M. David De Roy, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>es</sup> Philip Peerens, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Sarah Ben Messaoud, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Alfredo Penta, *loco* M<sup>e</sup> Philippe Levert, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Exposé des faits utiles*

1. L'article 2 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités est actuellement libellé comme suit :

« Section 1. - Des mutualités.

Art. 2. § 1. Les mutualités sont des associations de personnes physiques qui, dans un esprit de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité, ont pour but de promouvoir le bien-être physique, psychique et social. Elles exercent leurs activités sans but lucratif.

§ 2. Les mutualités doivent compter un nombre minimal de membres à fixer par le Roi.

Le Roi détermine les conditions par lesquelles des dérogations peuvent être accordées en ce qui concerne l'exigence du nombre minimal de membres.

Le Roi fixe la manière par laquelle les mutualités prouvent qu'elles satisfont à l'exigence du nombre minimal de membres.

§ 3. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- "membre" : le titulaire des prestations de santé visé aux articles 2, k, et 33, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

- "personne à charge" : personne qui obtient le droit aux avantages du chef du membre avec lequel elle a un lien particulier.

Le Roi peut fixer des règles dérogeant à la définition de la notion de "membre", notamment pour ce qui concerne les services d'une mutualité visés à l'article 3, b), et c), de la présente loi. »

2. Se fondant sur cette disposition telle qu'elle était alors en vigueur, le Roi avait adopté, le 7 mars 1991, 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 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités. L'article 3 de cet arrêté royal se lisait alors comme suit que :

« Art. 3. § 1. Les mutualités doivent compter au moins 15 000 membres, tels que visés à l'article 2, § 3, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 6 août 1990 ou qui bénéficient de l'extension du champ d'application de la loi du 9 août 1963 en vertu de l'article 22 de cette même loi, ou qui sont visés à l'article 2 du présent arrêté.

§ 2. Chaque union nationale a cependant droit au maintien de deux mutualités comptant moins de 15 000 membres, à condition que celles-ci comptent plus de 10 000 membres.

§ 3. Le Conseil de l'Office de contrôle peut, en outre, décider du maintien éventuel pour une union nationale considérée d'autres mutualités comptant moins de 15 000 membres et plus de 5 000 membres, dans la mesure où la disparition de

ces dernières aurait pour conséquence que l'union nationale concernée n'aurait plus de mutualités dans certaines provinces, ou perdrait une mutualité ayant un caractère spécifique. »

3. Le 22 février 2019, est adopté l'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités.

Cet arrêté, qui est publié au *Moniteur belge* du 13 mars 2019 et constitue l'acte attaqué, remplace, par son article 1<sup>er</sup>, l'article 3 de l'arrêté royal du 7 mars 1991 précité comme suit :

« Art. 3. § 1<sup>er</sup>. Les mutualités doivent compter au moins 75.000 membres.  
§ 2. Chaque union nationale peut cependant, moyennant l'accord de son conseil d'administration :  
1° compter, par région linguistique au sens de l'article 4 de la Constitution, une mutualité avec moins de 75.000 membres, en l'absence, dans cette région linguistique, d'une autre mutualité de la même union nationale.  
Une mutualité ne peut toutefois bénéficier de cette exception que si :  
a)° son siège social est fixé dans cette région linguistique ;  
b)° la majorité de ses membres sont domiciliés dans cette région linguistique ;  
2° si elle compte plus de deux mutualités affiliées, conserver en plus, pour l'ensemble des régions linguistiques, une seule mutualité avec moins de 75.000 membres, même si dans la région linguistique dans laquelle cette dernière mutualité a son siège social, elle compte une autre mutualité affiliée avec moins de 75.000 membres qui bénéficie de l'exception visée au point 1°.  
§ 3. Par "membres" il y a lieu d'entendre, pour l'application du présent article, le titulaire des prestations de santé visé à l'article 2, k), de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.  
»

Aux termes de son article 3, l'arrêté attaqué entre en vigueur le 30 juin 2020.

4. Le « Rapport au Roi » accompagnant cet arrêté se présente comme suit :

« Sire,

L'arrêté royal que nous avons l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté vise principalement à augmenter le nombre minimal de membres que doit compter une mutualité pour pouvoir subsister en cette qualité.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, la Belgique comptait environ 2000 sociétés mutualistes, telles que visées par la loi du 23 juin 1894 portant révision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes, qui ne concernaient par exemple

parfois que les membres du personnel d'une seule entreprise ou les personnes qui exerçaient une même profession. Ces sociétés mutualistes étaient regroupées en environ 120 fédérations, à savoir les "anciennes mutualités", elles-mêmes regroupées, seulement depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 août 1963 sur l'assurance-maladie obligatoire, au sein de cinq unions nationales de mutualités.

Un des objectifs principaux poursuivis par cette loi du 6 août 1990 consistait à restructurer, par regroupement, l'organisation du secteur mutualiste, qui se caractérisait par une forte déconcentration. Ceci ne répondait pas aux exigences d'une organisation moderne. Les travaux préparatoires de la loi précisent d'ailleurs à ce propos qu'"Une gestion ne peut être efficace que si des entités d'une certaine importance peuvent se développer(1)".

Ainsi, en vue de favoriser le regroupement des structures mutualistes existantes et d'éviter que des mutualités de trop petite dimension soient créées, la loi précitée du 6 août 1990 a prévu entre autres, en son article 2, § 2, que les mutualités doivent compter un nombre minimal de membres à fixer par le Roi. Outre cette disposition, la loi de 1990 a aussi donné la compétence au Roi de consentir des dérogations à ce nombre minimal, notamment pour tenir compte de circonstances particulières. La loi a également confié au Roi le soin de déterminer les modalités de calcul et de contrôle de ce nombre minimal.

La fixation d'un effectif minimal permet une solidarité à plus grande échelle entre les membres, une réduction des frais administratifs et une plus grande professionnalisation du fonctionnement des entités concernées.

En exécution de cette disposition d'habilitation, un arrêté royal du 7 mars 1991(2) a fixé à 15.000 le nombre de membres qu'une mutualité doit compter pour être reconnue ou pour pouvoir subsister. A cette règle, deux exceptions ont été prévues :

1° d'une part, chaque union nationale a droit au maintien de deux mutualités ne comptant pas 15.000 membres pour autant que celles-ci en comptent 10.000 au moins;

2° d'autre part, le Conseil de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités peut autoriser le maintien de mutualités ne comptant pas 15.000 membres, mais au moins 5.000, dans la mesure où la disparition de ces dernières aurait pour conséquence que l'union nationale concernée n'aurait plus de mutualité dans une province ou perdrait une mutualité ayant un caractère spécifique, par exemple une mutualité qui s'adresse aux habitants de la région de langue allemande.

Etant donné que chaque union nationale doit compter au moins 5 mutualités affiliées en application de l'article 6 de la loi précitée du 6 août 1990 et que chaque mutualité doit en principe compter 15.000 membres en application de l'arrêté royal précité du 7 mars 1991, cela a pour conséquence qu'une union nationale de mutualités doit en principe compter au moins 75.000 membres.

Toujours dans un objectif d'agrandissement d'échelle en vue d'une solidarité à plus grande échelle entre les membres et d'une plus grande professionnalisation du fonctionnement des entités concernées, l'article 137 de la loi-programme du 22 décembre 2003 a annoncé une diminution du nombre minimal de mutualités par union nationale.

Dans le cadre des discussions qui ont abouti, le 28 novembre 2016, à la conclusion du pacte d'avenir, par ma cellule stratégique avec les représentants du secteur mutualiste, l'INAMI, l'Office de contrôle précité et les organismes assureurs ont marqué leur accord pour ramener de cinq à deux, le nombre minimal de mutualités par union nationale. Ceci nécessite toutefois une modification de l'article 6, § 1er, de la loi précitée du 6 août 1990.

La restriction du nombre minimal de mutualités par union nationale doit aller de pair avec l'augmentation du nombre minimal de membres par mutualité. Des discussions ont également eu lieu à ce propos dans le cadre de la conclusion du pacte d'avenir et ce, toujours dans une optique entre autres d'une gestion plus performante. Il est d'ailleurs à cet égard pertinent de relever que la question est abordée dans l'axe de modernisation 6 du pacte d'avenir, qui concerne la capacité de gestion, la bonne gouvernance et la transparence.

#### Commentaire des articles

L'article premier de l'arrêté royal prévoit une augmentation de l'effectif minimal afin de poursuivre l'objectif de restructuration, par regroupement, de l'organisation du secteur mutualiste amorcée en 1990.

L'article premier de l'arrêté royal prévoit, en exécution de l'article 2, § 2, précité de la loi du 6 août 1990, une augmentation de l'effectif minimal que les mutualités devront compter à l'avenir en principe.

Il est à cet égard relevé qu'il est difficile de déterminer objectivement un effectif minimal idéal.

Dans le cadre du pacte d'avenir précité, un compromis a été trouvé entre l'autorité et les représentants du secteur mutualiste : il est ainsi prévu dans le pacte qu'une mutualité devra compter un effectif d'au moins 75.000 titulaires, à savoir des personnes visées à l'article 2, k), de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Le choix d'un nombre minimal particulier est un exercice peu aisé. De nombreux autres chiffres auraient pu être envisagés et ont d'ailleurs été discutés dans le cadre de la négociation du pacte.

Trois raisons au moins permettent de le justifier, chacune de manière indépendante :

- c'est l'effectif minimal prévu en 1991 pour les unions nationales qui est fixé, dans le cadre de la réforme poursuivie, pour les mutualités affiliées. Ce chiffre n'est donc pas inconnu du secteur, et permet de traduire la volonté du pacte de passer à un changement d'échelle, et non pas cosmétique ;
- ce chiffre fait l'objet d'un consensus entre toutes les parties signataires du pacte ;
- il apparaît de nature à effectivement réaliser les objectifs du pacte en terme de solidarité, de professionnalisation, de gouvernance et de renforcement de la bonne gestion.

Comme le permet le même article 2, § 2, de la loi du 6 août 1990, l'arrêté royal prévoit, comme aujourd'hui, la possibilité de consentir des dérogations à cet

effectif minimal. Etant donné l'objectif d'agrandissement d'échelle poursuivi en vue d'augmenter la solidarité entre les membres et la professionnalisation des mutualités, les critères d'octroi des dérogations qui sont repris dans l'arrêté soumis à votre Majesté ont été renforcés. Ainsi, il est prévu :

1° tout d'abord que chaque union nationale peut, moyennant l'accord de son conseil d'administration et sans préjudice de l'application du point 2° ci-dessous, compter, par région linguistique au sens de l'article 4 de la Constitution, une mutualité avec moins de 75.000 titulaires, en l'absence, dans cette région linguistique, d'une autre mutualité de la même union nationale. Une mutualité ne peut toutefois bénéficier de cette exception que si son siège social est fixé dans cette région linguistique et si la majorité de ses membres sont domiciliés dans cette région linguistique ;

2° que chaque union nationale peut par ailleurs, moyennant l'accord de son conseil d'administration, conserver en plus, pour l'ensemble des régions linguistiques, une seule mutualité avec moins de 75.000 titulaires même si dans la région linguistique dans laquelle cette dernière mutualité a son siège social, elle compte une autre mutualité affiliée avec moins de 75.000 membres qui bénéficie de l'exception visée au point 1°.

Il est toutefois prévu que cette possibilité ne concerne que les unions nationales qui comptent plus de deux mutualités affiliées. En effet, il convient d'éviter qu'une union nationale, par le biais de cette exception supplémentaire et de la diminution de 5 à 2 du nombre minimal de mutualités que doit compter une union nationale, compte elle-même moins de 75.000 titulaires.

Etant donné qu'il y a quatre régions linguistiques en Belgique, il pourrait donc y avoir, dans chaque union nationale, au maximum, en application des points 1° et 2° repris ci-dessus, 5 mutualités comptant moins de 75.000 titulaires.

Il va de soi que la décision du conseil d'administration de l'union nationale d'octroyer une dérogation visée au point 2° ci-dessus sera motivée par des éléments objectifs et non discriminatoires, qui ne sont pas de nature à mettre à mal l'objectif poursuivi par la réforme.

Il peut par exemple se concevoir qu'une union nationale souhaite maintenir 2 mutualités "unilingues" dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou de maintenir, dans une région linguistique, une mutualité qui offre, dans le cadre de son assurance complémentaire à affiliation obligatoire, des avantages de nature tout à fait spécifique par rapport à une autre mutualité de la même union nationale qui a son siège social dans la même région linguistique.

Pour illustrer les exceptions à l'effectif minimal visées au point 1° et 2° ci-dessus et le caractère indépendant de l'exception visée au point 2° de celles visées au point 1°, quelques exemples sont donnés ci-dessous.

Exemple 1: Si, dans une région linguistique, une union nationale ne compte qu'une seule mutualité et que cette mutualité n'atteint pas l'effectif minimal de 75.000 titulaires, le conseil d'administration de l'union nationale peut autoriser la mutualité concernée à subsister en application du point 1°.

Exemple 2 : Une union nationale compte, au sein d'une même région linguistique, 3 mutualités affiliées : A, B, et C. Ces mutualités ont un effectif respectivement de 15.000, 18.000 et 21.000 titulaires. L'effectif total des 3 mutualités n'atteint

donc pas 75.000 titulaires. Dans ce cas, l'hypothèse visée au point 1° implique que les trois mutualités doivent obligatoirement fusionner, sauf à consentir à l'une d'entre elles l'exception visée au point 2°, ce qui suppose que cette exception n'est pas octroyée à une autre mutualité de la même union.

Exemple 3 : Une union nationale compte, au sein d'une même région linguistique, 3 mutualités affiliées : A, B, et C. Ces mutualités ont un effectif respectivement de 85.000, 18.000 et 21.000 titulaires. Dans ce cas, plusieurs cas de figure sont envisageables :

1° la mutualité A subsiste en tant que telle, et la mutualité B fusionne avec la mutualité C, la nouvelle entité issue de la fusion subsistant en tant que telle grâce à l'exception visée au point 2°. Ceci suppose que cette exception n'est pas octroyée à une autre mutualité de la même union.

2° la mutualité A fusionne avec les mutualités B et C ;

3° la mutualité A fusionne avec la mutualité B et la mutualité C subsiste en tant que telle grâce à l'exception visée au point 2°. Ceci suppose que cette exception n'ait pas été octroyée à une autre mutualité de la même union.

4° la mutualité A fusionne avec la mutualité C et la mutualité B subsiste en tant que telle grâce à l'exception visée au point 2°. Ceci suppose que cette exception n'ait pas été octroyée à une autre mutualité de la même union

Exemple 4 : Une union nationale compte, au sein d'une même région linguistique, 3 mutualités affiliées : A, B, et C. Ces mutualités ont un effectif respectivement de 45.000, 32.000 et 31.000 titulaires. Dans ce cas, plusieurs cas de figure sont envisageables :

1° les mutualités A, B et C fusionnent ;

2° la mutualité A fusionne avec la mutualité B et la mutualité C subsiste en tant que telle grâce à l'exception visée au point 2°. Ceci suppose que cette exception n'ait pas été octroyée à une autre mutualité de la même union ;

3° la mutualité A fusionne avec la mutualité C et la mutualité B subsiste en tant que telle grâce à l'exception visée au point 2°. Ceci suppose que cette exception n'ait pas été octroyée à une autre mutualité de la même union ;

4° les mutualités B et C fusionnent et l'entité issue de la fusion subsiste en application de l'exception visée au point 1° et la mutualité A subsiste en tant que telle grâce à l'exception visée au point 2°, qui doit être appréciée indépendamment de celle visée au point 1°. Ceci suppose que cette exception n'ait pas été accordée à une autre mutualité de la même union.

L'article 2 prévoit, au niveau du contrôle de l'effectif minimal à atteindre en qualité de titulaires, que la présence de cet effectif minimal est apprécié, par l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, sur la base de la situation des mutualités en la matière au 30 juin de chaque année, telle qu'elle résulte des relevés établis par les unions nationales en application de l'article 345 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

L'article 3 prévoit, afin de laisser aux mutualités concernées le temps nécessaire

en vue d'entamer des négociations en vue d'une fusion et au conseil d'administration des unions nationales, la possibilité d'arrêter leur politique en la matière, que l'arrêté royal entrera en vigueur le 30 juin 2020, de sorte que le respect du nouvel effectif minimal sera apprécié pour la première fois au regard de l'effectif des mutualités au 30 juin 2020.

L'article 4 prévoit que le Ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions sera chargé de l'exécution du présent arrêté.

Le présent projet prend en compte, l'ensemble des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis n° 65.038/1 du 16/01/2019.

[...]

#### Notes

(1) Doc. Parl., Chambre, 1153/1-89/90, p. 7.

(2) Il s'agit de l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéa 3, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités ».

5. Le Pacte d'avenir avec les organismes assureurs, auquel se réfère, à plusieurs reprises, le « Rapport au Roi » prévoit notamment ce qui suit, au titre de l'« action-engagement » n°37 :

« Des initiatives réglementaires sont prises en vue d'accroître la capacité de gestion des OA.

Les OA analysent et font des propositions pour au moins les points suivants avant le 31/03/2017 :

- Un renforcement de la fonction de coordination et de pilotage assumée par les OA ;
- La réduction des membres des organes de gestion (l'assemblée générale qui est élue et le conseil d'administration) ;
- L'augmentation substantielle du nombre minimum de membres entrant en ligne de compte pour une seule mutualité : réaliser au moins 75 000 titulaires avec entrée en vigueur au plus tard le 01/01/2020, à condition que le cadre légal est fixé en 2017, avec la possibilité d'avoir au moins une mutualité par région linguistique, moyennant l'accord exprès du conseil d'administration de l'union nationale. En plus de cette possibilité, chaque OA peut, moyennant l'accord exprès du conseil d'administration de l'union nationale, disposer d'une mutualité qui ne satisfait pas à la condition de 75 000 titulaires ;
- La réduction à deux du nombre minimum de mutualités faisant partie d'une seule et même union nationale ;
- L'instauration d'une représentation de l'union nationale dans le conseil d'administration des mutualités ;
- L'ajout d'au moins un administrateur indépendant dans les organes de gestion des unions nationales et des mutualités ;
- La promotion des effets de synergies créés entre mutualités, sous la direction de l'union nationale et à son niveau ;
- La suppression de l'obligation d'une mutualité d'instaurer au moins un service pour l'assurance complémentaire obligatoire, dans la mesure où la mutualité peut prouver qu'elle offre un service par le biais d'une entité mutualiste ; ceci permet à l'union nationale d'organiser efficacement des avantages

- complémentaires au niveau d'une association régionale ;
  - Le fait de prévoir un accord préalable de la part de l'union nationale pour la création d'une société mutualiste d'assurance (SMA) ou d'une société mutualiste (SM) ;
  - Le *reporting* renforcé des mutualités à l'union nationale, non seulement pour l'assurance obligatoire, mais aussi pour l'assurance complémentaire ;
  - Mesures soutenant la responsabilisation des mutualités à l'égard de l'union nationale ;
  - Mesures régissant les compétences du personnel de l'union nationale à l'égard des membres de la direction des mutualités.
- L'OCM soumet des projets de loi au ministre avant le 31/12/2017 ».

6. Dans son avis 65.038 du 16 janvier 2019, donné sur le projet à l'origine de l'arrêté attaqué, la section de législation du Conseil d'Etat a notamment relevé ce qui suit à propos de la portée et du fondement juridique de ce projet qui lui était soumis:

« 3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de porter à 75.000 le nombre minimum de membres que doit compter une mutualité pour pouvoir continuer à exister en cette qualité. Le dispositif en projet prévoit des exceptions par région linguistique et pour l'ensemble des régions linguistiques. À cette fin, les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 7 mars 1991 'portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités', sont remplacés. L'arrêté envisagé entre en vigueur le 30 juin 2020 ».

#### *IV. Recevabilité du recours en annulation*

##### *IV.1. Thèse de la partie adverse*

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que la requérante, qui compte plus de 56.000 membres, ne démontre pas qu'elle ne pourrait pas bénéficier d'une des dérogations prévues par l'article 3, § 2, nouveau. Elle en conclut que si la requérante « peut bénéficier d'une de ces dérogations, elle ne subirait aucun préjudice en raison de l'application de l'arrêté querellé ».

##### *IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat*

En termes de requête, la requérante justifie son intérêt au recours en faisant état des conséquences que pourrait produire, sur son activité, l'application de l'arrêté attaqué, eu égard à la circonstance qu'elle est une mutualité dont le nombre d'affiliés est inférieur à 75.000.

Dans sa version résultant de l'adoption de l'arrêté attaqué, l'article 3, §

2, de l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités permet certes, dans deux hypothèses distinctes et cumulatives, à chaque union nationale de compter une mutualité avec moins de 75.000 membres.

Force est toutefois de constater que le bénéfice d'une de ces deux dérogations à la règle fixant le seuil de 75.000 membres ne dépend pas d'une décision de la requérante, de sorte que celle-ci n'a aucune certitude d'être dispensée de l'obligation relative à ce seuil et, partant, d'échapper aux effets que pourrait produire, dans son chef, la méconnaissance de celle-ci. La certitude d'obtenir une dérogation est, par ailleurs, d'autant moins acquise pour la requérante que, comme l'observe la première requérante en intervention, celle-ci a, parmi ses membres, deux mutualités comptant moins de 75.000 membres et ne pouvant bénéficier de la première dérogation prévue par l'arrêté attaqué.

Au vu de ces considérations, la requérante justifie d'un intérêt suffisant à son recours.

#### *V. Interventions*

La première requérante en intervention est une union nationale de mutualités. Dès lors que l'arrêté attaqué est susceptible de la contraindre à se prononcer sur une demande de dérogation fondée sur l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 7 mars 1991 précité, particulièrement en raison de ce que deux des mutualités qui la constituent comptent moins de 75.000 membres et ne peuvent bénéficier de la première dérogation prévue par l'arrêté attaqué, elle a intérêt à intervenir dans la présente procédure.

La seconde requérante en intervention se présente comme étant une mutualité affiliée à la première requérante en intervention et comme ne comptant pas 75.000 membres. Pour les mêmes raisons que celles qui déterminent le Conseil d'Etat à retenir l'intérêt de la requérante, il doit être considéré que la seconde requérante en intervention a intérêt à intervenir dans la procédure.

Il y a lieu, en conséquence, d'accueillir les deux requêtes en intervention.



## *VI. Deuxième moyen – Première branche*

### *VI.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête en annulation*

La requérante soulève un deuxième moyen, pris de la violation des articles 10, 11 et 27 de la Constitution, de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrant le principe de la liberté d'association, de l'article 2, § 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, de l'obligation de motivation matérielle et des principes de bonne administration, notamment du devoir de minutie de l'administration.

Elle soutient, en sa première branche, qu'en portant le nombre minimal de membres à 75.000, l'acte attaqué soumet le droit d'association des citoyens à des restrictions injustifiées ; que l'article 2, § 2, de la loi du 6 août 1990 précitée permet au Roi de fixer le nombre minimal de membres des mutualités ; que l'intention du législateur était de garder des entités à dimension humaine tout en garantissant le pluralisme et la proximité, ce qui implique que le Roi n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire ; que les articles 10 et 11 de la Constitution imposent aux autorités d'agir en respectant la proportionnalité et la rationalité et garantissent le principe d'égalité ; et que les articles 27 de la Constitution et 11 de la CEDH garantissent la liberté d'association, qui ne peut être limitée que si l'ingérence est prévue par la loi, poursuit un but légitime et est nécessaire dans une société démocratique.

Elle avance que la mesure ne poursuit pas un but légitime ; que le rapport au Roi mentionne que la mesure est fondée sur des exigences de rationalisation et de mutualisation des coûts et donc sur des considérations économiques ; que, toutefois, de telles considérations ne sont pas prévues par l'article 11.2 de la CEDH ; que des objectifs de bonne gestion ne peuvent davantage justifier la mesure ; que de tels motifs pouvaient se justifier en 1990 mais plus aujourd'hui ; qu'il ressort en effet de tableaux que des petites mutualités peuvent atteindre des résultats financiers meilleurs que certaines mutualités importantes ; que la mesure prévue va à l'encontre de l'intention du législateur, qui était de privilégier la proximité et le pluralisme et de conserver des entités à dimension humaine ; que les intentions du Roi ne cadrent donc pas avec l'intention du législateur et ne sont donc pas des objectifs légitimes ; qu'en outre, des mécanismes permettant d'améliorer la gestion existent déjà, l'article 43bis de la loi permettant d'organiser

ensemble certains services complémentaires au sein de « sociétés mutualistes » et des mécanismes de gestion commune des métiers de l'assurance obligatoire ayant déjà été mis en œuvre volontairement (traitement du tiers-payant, gestion des bandes magnétiques...) ; et qu'elle a décidé de se désengager d'un tel mécanisme à propos de son assurance complémentaire.

Elle ajoute que la mesure n'est pas nécessaire dans une société démocratique ; que la mesure n'est pas proportionnée ; que le rapport au Roi reconnaît que la fixation du chiffre de 75.000 membres ne repose sur aucun critère objectif et ne présente aucun lien avec les objectifs de professionnalisation, de solidarité et de meilleure gestion ; que le chiffre aurait dû être fixé en tenant plus exactement compte de la réalité des mutualités ; qu'en outre, la disparition des petites mutualités n'est pas la voie la moins attentatoire à la liberté d'association des citoyens ; que le Conseil d'État a jugé que l'autorité ne peut fixer des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'associations ou imposer aux activités de ces associations des contraintes qui les dénatureraient dans leur essence ; que l'acte attaqué impliquera une délocalisation et une désolidarisation qui dénaturera les petites mutualités dans leur essence même ; que d'autres mesures auraient pu être adoptées ; que le fonctionnement et l'organisation actuels des mutualités permettent une performance et une gestion optimale de celles-ci puisque un pourcentage de la partie variable des frais d'administration dépend de paramètres calculés sur des mesures des performances ; que la mesure n'est donc pas nécessaire au vu des objectifs poursuivis ; qu'en outre, le chiffre de 75.000 membres n'est pas justifié et est donc générateur d'une discrimination entre mutualités ; et qu'enfin, ce chiffre multiplie par 5 le nombre de membres et est disproportionné.

Elle considère qu'il ressort du rapport au Roi que le chiffre de 75.000 membres a été fixé sans justification et que l'acte attaqué viole donc le devoir de minutie.

### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse répond que la liberté d'association n'est pas absolue et qu'elle peut être restreinte à trois conditions : l'existence d'un fondement légal, la poursuite d'un but légitime et le caractère nécessaire dans une société démocratique et proportionné.

Elle indique que l'acte attaqué poursuit un but légitime ; que l'acte attaqué n'a pas pour objet ou pour effet d'interdire la formation d'une association, mais porte uniquement sur la reconnaissance en qualité de mutualité ; que les mutualités sont des acteurs qui coopèrent à la sécurité sociale ; qu'eu égard à leurs missions et à leur financement, la loi leur impose certaines règles de fonctionnement ; qu'il convient de s'assurer du professionnalisme, des performances et de la bonne gouvernance des mutualités ; que l'acte attaqué, qui fixe le nombre minimum de membres qu'une mutualité doit compter, participe de cette dynamique ; qu'une telle intervention est légitime puisqu'elle vise à organiser la sécurité sociale ; que le rapport au Roi mentionne que l'acte attaqué a pour objectif de « poursuivre l'objectif de restructuration, par regroupement, de l'organisation du secteur mutualiste amorcée en 1990 (...) en vue d'une solidarité à plus grande échelle entre les membres et d'une plus grande professionnalisation du fonctionnement des entités concernées » ; qu'il s'agit donc d'une nouvelle étape dans un processus entamé il y a près de trente ans ; que l'acte attaqué n'est pas fondé sur le souhait d'effectuer des économies, mais sur celui de favoriser une solidarité à plus grande échelle et de favoriser le bon fonctionnement des mutualités ; que cet objectif consiste donc à améliorer l'affectation des ressources et donc le fonctionnement de la sécurité sociale ; que les mutualités servent de courroie de transmission de services et informations à leurs affiliés, de sorte qu'assurer leur meilleur fonctionnement constitue indiscutablement un objectif légitime ; que cet objectif est clairement annoncé dans le Pacte d'avenir conclu avec les mutualités en septembre 2016 ; et que l'objectif de rationalisation en vue d'assurer un meilleur fonctionnement des mutualités présente un lien avec l'objectif du législateur de 1990 qui mettait déjà en évidence qu'une gestion ne peut être efficace que si des entités d'une certaine importance peuvent se développer.

Elle considère que la mesure est proportionnelle ; que la partie adverse dispose d'une marge d'appréciation importante pour décider des mesures qui répondront le plus adéquatement aux objectifs poursuivis en matière de politique de sécurité sociale ; qu'elle a considéré qu'augmenter le nombre minimal de membres à 75.000 est de nature à favoriser une solidarité à plus grande échelle et la bonne gestion des mutualités ; que seule une erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée ; que le rapport au Roi expose bien les raisons pour lesquelles le chiffre de 75.000 membres a été retenu ; qu'il constitue le résultat d'un compromis avec les mutualités, était connu des mutualités depuis longtemps et permet de réaliser les objectifs de solidarité, de professionnalisation, de gouvernance et de bonne gestion ; que le caractère proportionné résulte également de la réduction du nombre minimal

de mutualités qu'une union doit compter ; que, par une loi du 1<sup>er</sup> avril 2019, ce nombre a été porté de cinq à deux ; que le Pacte d'avenir et le dossier administratif font apparaître que cette mesure est complémentaire à l'augmentation du nombre minimal de membres qu'une mutualité doit comporter ; que ces deux mesures participent d'un même objectif de rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des mutualités et des unions ; que les larges facultés de dérogation cumulatives renforcent le caractère proportionné de la mesure ; que, pour les quatre régions linguistiques du pays, il pourrait y avoir, dans chaque union nationale, 5 mutualités comptant moins de 75.000 titulaires, soit 25 mutualités en tout sur les 46 mutualités que compte le pays ; que le fait que la première dérogation n'est pas accessible en pratique à toutes les unions n'est pas discriminatoire ; que le critère d'application de cette dérogation est objectif et concerne l'organisation interne de l'union : il s'agit de savoir si la mutualité est la seule de l'union dans la région linguistique ; que, dans cette hypothèse, il n'est pas déraisonnable d'avoir prévu qu'une dérogation était d'office envisageable afin de maintenir le pluralisme dans chaque région linguistique ; que la seconde dérogation permet également le maintien d'une mutualité comptant moins de 75.000 membres ; et que le régime, dans sa globalité, permet de garantir un équilibre entre l'objectif de rationalisation et le maintien des spécificités locales.

### *C. Mémoire en réplique*

La requérante réplique, à propos du but légitime de la mesure, que la partie adverse reconnaît qu'elle poursuit des objectifs de nature économique, qui ne peuvent être considérés comme légitimes au sens de l'article 11 de la CEDH ; qu'en outre, puisque les dotations de fonctionnement sont perçues par les unions nationales, l'affectation efficace des moyens n'est pas modifiée selon que l'on fusionne ou non les mutualités ; que la répartition interne de cette enveloppe est assurée par le conseil d'administration de l'organisme assureur ; et que les motifs évoqués par la partie adverse ne sont donc pas de nature à justifier l'atteinte portée à la liberté d'association.

Elle indique, à propos de la proportionnalité de la mesure, que la partie adverse ne démontre pas de quelle manière la suppression des mutualités de moins de 75.000 membres répondrait aux objectifs poursuivis, ce qui enlève toute légitimité à ceux-ci ; que la partie adverse ne démontre pas en quoi l'actuelle organisation de ce secteur de la sécurité sociale aurait atteint ses limites ou ne permettrait pas d'atteindre les objectifs d'efficience, de solidarité, de bonne gestion

et de rationalisation des ressources financières ; que ces objectifs peuvent parfaitement être atteints même par les petites mutualités ; que les justifications avancées pour retenir le nombre de 75.000 membres ne permettent pas de conclure à la proportionnalité de la mesure ; que le Pacte d'avenir a été négocié par la Ministre des affaires sociales et par les organismes assureurs que sont les unions nationales, distinctes des mutualités ; qu'elles peuvent poursuivre des objectifs différents ; que, contrairement à ce qu'indique la partie adverse, il est évident que la fusion des mutualités aura pour effet de créer une distance entre l'offre de sécurité sociale et les besoins locaux, ce qui impactera négativement la solidarité existante et le maintien des spécificités locales ; et qu'en permettant que des dérogations soient accordées à des petites mutualités, l'acte attaqué confirme que la taille n'est pas déterminante pour atteindre les objectifs de bonne gestion et de gouvernance recherchés.

#### *D. Mémoire en intervention de la première partie intervenante*

La première partie intervenante indique que l'acte attaqué la place dans une situation inextricable ; qu'elle rassemble 11 mutualités dont six ayant leur siège en région de langue française, parmi lesquelles deux n'atteignent pas le nombre de 75.000 membres ; que la première dérogation n'est pas applicable à ces dernières car elle compte déjà des mutualités comptant plus de 75.000 membres dans cette région linguistique ; qu'il sera impossible d'opérer une fusion avant le 30 juin 2020 vu qu'une fusion ne peut, légalement, entrer en vigueur qu'un 1<sup>er</sup> janvier et après approbation de l'Office de contrôle des mutualités et vu les délais administratifs pour ce faire ; que la requérante comptera donc deux mutualités ne satisfaisant pas au critère du nombre minimal de membres ; qu'une amende administrative pourra donc lui être infligée par l'Office ; qu'elle sera amenée à faire un choix entre ces deux mutualités ; que, si le rapport au Roi énonce des critères selon lesquels un choix pourrait être fait, il convient de relever qu'elle ne dispose d'aucun élément objectif qui lui permettrait de ne pas commettre de discrimination (taille comparable ; seule mutualité dans sa province ; pas situées à Bruxelles ; aucune ne propose d'avantage spécifique dans son assurance complémentaire) ; que le Collège Intermutualiste National souhaitait clairement qu'on écarte du projet toute hypothèse de dérogation non fondée sur un élément objectif ; que les unions nationales sont donc dotées d'un pouvoir discrétionnaire qui viole les dispositions visées au moyen ; et que l'annulation devrait se limiter à l'article 1<sup>er</sup>, § 2, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté attaqué, qui n'est pas indivisible du reste du texte.

#### *E. Mémoire en intervention de la seconde partie intervenante*

La seconde partie intervenante indique qu'elle est affiliée à une union nationale qui compte deux mutualités ayant moins de 75.000 membres ; qu'il sera impossible de procéder à une fusion pour le 30 juin 2020 ; qu'elle devra donc demander une dérogation à l'Union nationale des mutualités socialistes, qui devra faire un choix et pourrait même n'accorder aucune dérogation ; que, si elle ne bénéficie d'aucune dérogation, elle devra fusionner avec une autre mutualité ; que rien n'oblige cependant une mutualité à en accueillir une autre ; qu'il était d'ailleurs prévu que la loi du 6 août 1990 soit modifiée afin de donner à l'Office de contrôle des mutualités le droit d'imposer d'entamer des démarches pour fusionner ou le droit de dissoudre une mutualité en l'absence de résultat ; que ce texte, bien qu'imparfait, constituait une réponse aux préoccupations des mutualités, mais n'a jamais été adopté ; et qu'en l'absence de cette modification législative, l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen.

#### *F. Dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse ne formule pas d'observations complémentaires à propos de la première branche du moyen.

#### *VI.2. Appréciation du Conseil d'État*

En sa première branche, le deuxième moyen critique l'arrêté attaqué en ce que, en son article 1<sup>er</sup>, il porte le nombre de membres que doit obligatoirement compter une mutualité pour exister, de 15.000 à 75.000. Il dénonce, en substance, l'atteinte portée par cette mesure à la liberté d'association.

La partie adverse souligne à juste titre que l'arrêté attaqué n'a nullement pour objet ou conséquence d'interdire la formation d'une association. Cela n'exclut toutefois pas qu'en raison de sa portée ou des effets qu'il doit produire, cet arrêté puisse porter atteinte à la liberté d'association, ce que la partie adverse ne conteste pas à proprement parler. Les débats suscités par la première branche du moyen portent essentiellement sur la légitimité du but poursuivi au travers de la mesure contestée et la proportionnalité de celle-ci.

Le but de la mesure litigieuse s'identifie, selon les termes du « Rapport au Roi » dans la poursuite de « l'objectif de restructuration, par regroupement, de l'organisation du secteur mutualiste amorcée en 1990 », ce qui réfère ainsi à un

objectif poursuivi par le législateur au travers de l'adoption de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités et à l'encontre duquel la requérante ne formule aucun grief, alors qu'il était fixé en considération d'une préoccupation de bonne gestion des mutualités justifiant notamment que l'existence de celles-ci soit subordonnée à ce qu'elles comptent un nombre minimal de membres. Contrairement à ce qu'elle affirme, la requérante n'établit pas, par les développements de sa requête, que le but assigné à la mesure contestée ne s'inscrirait pas dans la lignée des intentions qui ont animé le législateur dans l'adoption de la loi du 6 août 1990 précitée. Pour le surplus, les développements du point 57 de la requête, sous le titre « 1. La poursuite d'un but légitime », relatifs à l'augmentation de la taille des mutualités reviennent à critiquer la mesure contestée, mais ne servent pas la démonstration de l'absence de but légitime poursuivi par le Roi au travers de son adoption.

Tel que formulé, le moyen ne permet pas de considérer que le but poursuivi au travers de la mesure contestée serait dépourvu de caractère légitime.

S'agissant de la proportionnalité de la mesure contestée, la partie adverse met en évidence les trois raisons qui, à son estime, justifient de manière indépendante le choix du nombre minimal de 75.000 membres exigé, en règle, de chaque mutualité. Elle prend soin de relever que « Le choix d'un nombre minimal particulier est un exercice peu aisé » et admet que « de nombreux autres chiffres auraient pu être envisagés et ont d'ailleurs été discutés dans le cadre de la négociation du pacte ».

Ces trois raisons avancées par la partie adverse sont exposées comme suit dans le « Rapport au Roi » :

- « - c'est l'effectif minimal prévu en 1991 pour les unions nationales qui est fixé, dans le cadre de la réforme poursuivie, pour les mutualités affiliées. Ce chiffre n'est donc pas inconnu du secteur, et permet de traduire la volonté du pacte de passer à un changement d'échelle, et non pas cosmétique ;
- ce chiffre fait l'objet d'un consensus entre toutes les parties signataires du pacte ;
- il apparaît de nature à effectivement réaliser les objectifs du pacte en terme de solidarité, de professionnalisation, de gouvernance et de renforcement de la bonne gestion ».

Le premier motif ne peut être considéré comme pertinent : le fait que le chiffre de 75.000 membres est applicable depuis près de trente années aux unions constituées par les mutualités ne suffit pas à justifier qu'il soit étendu aux mutualités

elles-mêmes.

Le deuxième motif « indépendant » de fixation du nombre minimal de membres à 75.000 est, selon le « Rapport au Roi », à localiser dans le consensus entre les signataires du Pacte d'avenir avec les organismes assureurs. Au point 43 de son mémoire en réponse, la partie adverse insiste sur l'importance de la marge d'appréciation dont elle disposait pour prendre la mesure querellée ; elle indique en avoir fait usage, ne soutenant – du reste – pas que l'étendue de cette marge serait affectée par l'existence ou les effets du Pacte précité ou – en d'autres termes – que celui-ci limiterait l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Compte tenu, d'une part, de ces conditions dans lesquelles le Roi était ainsi habilité à fixer le nombre minimal de membres que doit compter une mutualité et, d'autre part, de ce qu'a été expressément soulignée la difficulté de fixer un nombre minimal, d'autres chiffres ayant d'ailleurs pu – selon ce que relève le « Rapport au Roi » – être envisagés, la seule référence au *consensus* entre les signataires du Pacte ne permet pas de constater qu'au titre de la marge d'appréciation dont elle se prévaut et qui la contraint à exercer pleinement son pouvoir discrétionnaire, la partie adverse s'est assurée du caractère proportionné du nombre minimal de 75.000 membres, nombre minimal qu'elle semble ainsi prendre en considération au seul motif du *consensus* dont il a fait l'objet. Cette simple référence au consensus ne constitue pas une raison justifiant, *a fortiori* de manière indépendante, le caractère proportionné de la mesure contestée.

S'agissant du troisième motif, il doit être observé que les idéaux de solidarité, de professionnalisation, de gouvernance et de renforcement de la bonne gestion que la partie adverse déclare vouloir servir en adoptant la mesure contestée d'augmentation du nombre minimal de membres des mutualités sont évoqués dans le Pacte d'avenir avec les organismes assureurs, auquel se réfère la partie adverse, en des termes à ce point généraux que ne peut – sur la seule base de cette référence et à défaut d'éléments permettant d'en juger plus concrètement – être appréciée l'adéquation de cette mesure à un objectif retenu par la partie adverse et, partant, son caractère proportionné. L'affirmation du « Rapport au Roi » à laquelle correspond ce troisième motif ne repose sur aucun élément concret du dossier administratif, susceptible de l'étayer. Rien ne permet, en particulier, de vérifier que des objectifs de rationalisation de fonctionnement des mutualités et d'amélioration de leur gestion requéraient nécessairement une augmentation du nombre minimal de membres de l'importance choisie par la partie adverse, que ces objectifs ne pouvaient pas être réalisés par d'autres mesures. Il n'est pas davantage établi que ce motif, pourtant

présenté par la partie adverse comme indépendant des deux autres, reposerait sur des constats posés par celle-ci et issus d'évaluations des modes de fonctionnement des mutualités, révélant notamment l'incidence de leurs tailles et configurations respectives sur leurs performances de gestion.

Le caractère proportionné de la mesure qui affecte l'exercice de la liberté d'association doit s'apprécier au regard des motifs de cette mesure, lesquels doivent être révélés par le préambule de l'arrêté attaqué, résulter du dossier constitué au cours de son élaboration ou encore pouvoir être déduits du dossier administratif produit par la partie adverse. Ainsi que le font apparaître les développements qui précèdent, la justification de la mesure contestée par référence aux idéaux évoqués par le Pacte d'avenir avec les organismes assureurs relève, pour les raisons qui ont été exposées, d'une pétition de principe, alors qu'il appartenait à la partie adverse de vérifier la proportionnalité de la mesure envisagée au regard de l'objectif qu'elle entendait poursuivre. Cette vérification ne ressort d'aucun élément du dossier et la partie adverse n'établit pas avoir opéré, contrairement à ce qu'elle prétend au point 44 de son mémoire en réponse, « une appréciation de l'efficacité de la mesure pour en conclure que ce chiffre permettrait de réaliser les objectifs de solidarité, de professionnalisation, de gouvernance et de bonne gestion ». Il s'ensuit que le troisième motif mis en évidence par la partie adverse ne peut, pas plus que les deux précédents, être retenu.

Aux points 45 et 46 de son mémoire en réponse, la partie adverse tente de justifier le caractère proportionné de la mesure contestée en invoquant, d'une part, la réduction du nombre de mutualités que doit désormais compter une union nationale et, d'autre part, les possibilités de dérogations larges et cumulatives à l'exigence de seuil. Les argumentations développées à ce propos appellent les observations suivantes :

- Si la réduction du nombre de mutualités que doit compter une union nationale peut, le cas échéant, s'analyser comme attestant une certaine cohérence des mesures prises par la partie adverse en considération de l'objectif de rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des mutualités et des unions nationales, elle ne contribue pas, en tant que telle, à justifier le caractère proportionné de la mesure de rehaussement du nombre minimal de membres exigé de chaque mutualité, puisqu'elle ne change rien à la limitation que peut apporter cette mesure à l'exercice de la liberté d'association au sein d'une mutualité, limitation précisément mise en cause par le moyen.

- Dès lors que l'examen du moyen ne permet pas d'identifier une justification admissible du rehaussement considérable du nombre minimal de membres que doit compter une mutualité, il est vain – pour défendre le caractère proportionné de cette mesure – d'évoquer les possibilités de dérogation offertes à chaque union nationale, celles-ci n'étant, en soi, pas de nature à pallier l'absence de justification.

Dans ces circonstances, le moyen doit être déclaré fondé en sa première branche.

L'illégalité de l'arrêté attaqué, en tant qu'il fixe le seuil de 75.000 membres auquel doit satisfaire chaque mutualité, affecte nécessairement les autres dispositions de l'article 3 de l'arrêté royal du 7 mars 1991, ainsi remplacé, régissant les possibilités de dérogations à ce seuil (paragraphe 2) et définissant la notion de « membres » au sens de cet article 3 (paragraphe 3), de sorte qu'il n'y a lieu d'examiner ni la seconde branche du deuxième moyen, ni le troisième moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation plus étendue de l'article premier de l'arrêté royal attaqué. Celui-ci doit être annulé dans son intégralité, ses articles 2, 3 et 4 n'étant, par ailleurs, pas dissociables de l'article premier. S'agissant en particulier de son article 2, qui remplace l'article 4 de l'arrêté royal du 7 mars 1991 et arrête les modalités de contrôle du respect du nombre minimal de membres, aucun élément du dossier ne permet de considérer que son adoption aurait été conçue indépendamment de la fixation du nombre minimal de membres. Dans son avis n° 65.038, donné le 16 janvier 2019, sur le projet qui est à l'origine de l'arrêté attaqué, la section de législation du Conseil d'État ne semble d'ailleurs pas avoir considéré les choses autrement, puisqu'au point 3 de cet avis, elle laisse entendre, par l'usage des mots « À cette fin », que le remplacement des articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 7 mars 1991 a été décidé en considération de la fixation du nombre minimal de membres imposé aux mutualités et des possibilités de dérogations à cette exigence. Le « Rapport au Roi » ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion. Dans ces circonstances, il n'y a pas davantage lieu d'examiner le premier moyen de la requête.

## *VII. Indemnité de procédure*

La requérante sollicite la condamnation de la partie adverse au paiement

de l'indemnité de procédure de base de 700 euros.

La partie adverse n'a fait état d'aucun élément dont le Conseil d'Etat pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée.

Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la requérante.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

Les requêtes en intervention introduites par l'Union nationale des Mutualités socialistes et la Mutualité Solidaris Mutualité Brabant wallon sont accueillies.

**Article 2.**

L'arrêté royal du 22 février 2019 portant modification de l'arrêté royal du 7 mars 1991 portant exécution de l'article 2, §§ 2 et 3, article 14, § 3, et article 19, alinéas 3 et 4, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités est annulé.

**Article 3.**

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

**Article 4.**

Chaque partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son

intervention.

La partie adverse supporte les autres dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le  
14 juin 2021 par :

Imre Kovalovszky,  
David De Roy,  
Florence Piret,  
Vincent Durieux,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky