

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 63.547 du 11 décembre 1996

A. 69.920/III-22.406

En cause : **la Mutualité libre "La Famille",**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Pierre BUYLE, avocat,
boulevard Auguste Reyers 103
1030 Bruxelles,

contre :

1. **l'Office de Contrôle des Mutualités,**
ayant élu domicile chez
Mes Jacques PUTZEYS, Stéphanie GEHLEN
et Xavier LEURQUIN, avocats,
rue Saint-Bernard 98
1060 Bruxelles,
2. **l'Etat belge,** représenté par
le Ministre des Affaires sociales.

LE CONSEIL D'ETAT, III^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 juillet 1996 par la Mutualité libre "La Famille", qui demande l'annulation de la "décision prise par la (première) partie adverse en date du 2 juillet 1996, en application de l'article 60, § 1^{er}, de la loi du 6 août 1990, invitant la partie requérante à régulariser une situation jugée contraire à la loi du 9 août 1963 coordonnée le 14 juillet 1994 et ses arrêtés d'exécution";

Vu le dossier administratif de la première partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} HAUBERT, 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 4 septembre 1996, notifiée aux parties, ordonnant le dépôt du rapport et fixant l'affaire à l'audience du 13 septembre 1996;

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

Entendu, en leurs observations, Me BUYLE, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me GEHLEN, avocat, comparaissant pour la première partie;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} HAUBERT, auditeur;

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

Considérant que la requérante, qui est une mutualité au sens de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, est affiliée à l'Union nationale des mutualités libres;

Considérant que l'article 191 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 porte ce qui suit :

" Article 191. Les ressources de l'assurance sont constituées par :

(...)

10° Sans préjudice des dispositions de l'article 197, les intérêts de tout placement des moyens financiers mis à la disposition des organismes assureurs, visés à l'article 2, dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Seuls des placements à court terme sur des comptes à vue peuvent être autorisés dans les conditions fixées par le Roi. Le Roi fixe également les conditions dans lesquelles les intérêts de ces placements peuvent être diminués d'éventuels intérêts débiteurs.

Le Roi détermine par arrêté délibéré en conseil des ministres, les modalités de transfert et de répartition de ces intérêts, ainsi que la partie destinée au financement de l'assurance soins de santé et indemnités du régime des travailleurs indépendants.
(...)" ;

Considérant que l'arrêté royal du 12 avril 1984 relatif à la gestion par les organismes assureurs des moyens financiers de l'assurance maladie-invalidité porte ce qui suit :

" Article 1^{er}. Des placements à court terme peuvent être effectués sur des comptes à vue à la condition que le solde journalier moyen des disponibilités, apprécié par année civile, n'excède pas 2,5 p.c. des dépenses annuelles des organismes assureurs et mutualités.

Article 2. Les organismes assureurs et mutualités doivent, en outre, être en mesure de justifier à tout moment le volume et la nécessité des disponibilités visées à l'article 1^{er}.

Article 3. L'Institut national d'assurance maladie - invalidité répartit le solde des intérêts visés à l'article 121, alinéa 1^{er}, 13^o, de la loi du 9 août 1963 (devenu l'article 191, 10^o, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994) entre les secteurs des soins de santé et indemnités du régime général et du régime des travailleurs indépendants, proportionnellement à leurs recettes relatives à l'exercice précédent.

Article 4. L'Institut national d'assurance maladie-invalidité répartit entre les organismes assureurs 20 p.c. du solde des intérêts de placements effectués conformément aux dispositions des articles 1^{er} et 2, qui sont, en application des dispositions de l'article 3, affectés au secteur des indemnités du régime général et du régime des travailleurs indépendants. Cette répartition se fait proportionnellement à la part de chaque organisme assureur dans le total du solde des intérêts provenant des placements effectués conformément aux dispositions des articles 1^{er} et 2.

Pour l'assurance-indemnités, ces montants doivent être portés à l'actif du compte frais d'administration de l'organisme assureur.

Article 5. L'Institut national d'assurance maladie-invalidité répartit entre les organismes assureurs le solde de tous les intérêts qui sont, en application des dispositions de l'article 3, affectés au secteur des soins de santé du régime général et du régime des travailleurs indépendants. Cette répartition se fait proportionnellement à la part de chaque organisme

assureur dans le total du solde des intérêts provenant de tous les placements.

Les frais d'administration pour l'assurance-soins de santé, visés à l'article 125, § 1^{er}, de la loi du 9 août 1963 précitée sont, pour chaque organisme assureur, majorés de 20 p.c. des montants qui sont, en application de l'alinéa précédent, octroyés comme intérêts provenant des placements effectués conformément aux dispositions des articles 1^{er} et 2^o;

Considérant qu'en 1985, la requérante, la mutualité libre "La Famille", a ouvert auprès de la Caisse d'épargne "La Famille", établissement de crédit agréé par la Commission bancaire et financière, un compte portant le numéro n° 975-0300518-04; que la requérante expose que la Caisse d'épargne "La Famille" gérant peu de comptes-courants n'est pas présente en chambre de compensation à la Banque nationale de Belgique en sorte qu'elle avait conclu un accord avec un autre banquier, le Crédit général, aux termes duquel elle lui avait donné mandat de la représenter en chambre de compensation et que pour liquider ses comptes avec le Crédit général à la suite de cet accord ainsi que pour faire gagner un jour de date-valeur à ses clients, la Caisse d'épargne "La Famille" avait ouvert auprès de cet organisme financier un compte portant le n° 191-0338052-70, enregistrant les opérations traitées en compensation pour la requérante et un tiers; que l'Union nationale des mutualités professionnelles et libres versait les avances de l'assurance obligatoire sur le compte "n° 191-0338052-70 Caisse d'épargne "La Famille" pour le compte n° 975-0300518-04 de la Fédération des mutualités La Famille à Bruxelles"; que la requérante ajoute que lorsque les fonds de l'Union arrivaient sur le compte de la Caisse d'épargne, celle-ci créditait simultanément des mêmes montants le compte 975-0300518-04 par débit du compte n° 191-0338052-70;

Considérant que, le 16 octobre 1991, la Caisse d'épargne "La Famille" a décidé d'ouvrir un compte n° 210-0213888-55 à la Générale de banque pour les opérations de

réception d'avances de fonds de l'Union nationale; que la requérante précise qu' "elle évite ainsi de passer en compensation à l'intermédiaire du Crédit général puisque l'Union nationale effectue ses avances au départ de son compte tenu à la Générale de banque"; que les avances sont versées par l'Union nationale "pour le compte de la Mutualité "La Famille" à Bruxelles - n° 210-0213888-55"; que la requérante souligne que "comme par le passé, dès réception des fonds sur son compte ouvert à la Générale de banque, la caisse d'épargne crédite, par le débit de son compte, le compte de la requérante n° 975-0300518-04";

Considérant qu'au cours d'inspections effectuées dans les bureaux de la requérante les 21, 22, 23 et 29 mai 1996 ainsi que le 4 juin 1996, les constatations suivantes ont été faites par l'Office de contrôle des mutualités :

. compte n° 210-0213888-55 :

- ce compte est ouvert depuis le 16 octobre 1991 auprès de la Générale de banque au nom de la Caisse d'épargne "La Famille";
- l'intégralité des sommes revenant à la mutualité "La Famille" au titre de l'assurance obligatoire y sont versées par l'Union nationale; à partir de ce compte des montants sont versés sur divers comptes bancaires servant à effectuer les paiements en faveur des catégories d'ayants-droit et de tiers-payant bénéficiant du système d'assurance obligatoire, sur la base d'ordres globaux donnés par la requérante à partir du compte 975-0300518-04;
- à partir du compte 210-0213888-55, des placements sont effectués sur un compte à terme ouvert au nom de la "Caisse d'Epargne La Famille" pour des durées de quelques jours; les intérêts créditeurs de ces placements sont portés sur le compte n° 210-0213888-55 et transférés sur un compte du Crédit général n° 191-0179182-86 ouvert au nom de la Caisse d'épargne "La Famille";

- des intérêts trimestriels créditeurs sont également inscrits au compte n° 210-0213888-55;
 - à titre d'exemple, entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 mars 1996, il apparaît que, du 23 au 26 janvier 1996, du 20 au 26 février 1996 et du 19 au 26 mars 1996, après versements d'avances de 118.197.000 frs par l'Union nationale au titre "d'indemnités", des placements de 120.000.000 francs ont été effectués, à partir du compte n° 210-0213888-55, sur un compte à terme qui a généré des intérêts, respectivement, pour des montants de 35.507 francs, 64.504 francs et 75.485 francs; ces intérêts ont été versés au compte n° 191-0179182-86 de la Caisse d'épargne "La Famille" auprès du Crédit général; le 9 janvier 1996, le compte n° 210-0213888-55 a été crédité d'un montant net de 303.052 francs au titre d'intérêts trimestriels;
 - à propos des placements de 120.000.000 francs, une note de l'Office de contrôle du 10 juin 1996, précise que "cette avance est effectuée habituellement par l'Union nationale des mutualités libres aux environs du 20 de chaque mois, alors que le paiement des indemnités en faveur des membres a lieu vers le 26 du mois. Cette situation est normale et résulte du fait que l'INAMI accorde aux O.A. l'avance nécessaire au paiement des invalides vers le 20 du mois et que les dates de paiement des invalides sont fixées par l'INAMI vers le 26 du mois";
 - les mouvements du compte n° 210-0213888-55 ne sont pas enregistrés dans la comptabilité de l'assurance obligatoire;
- . compte n° 975-0300518-04 :
- ce compte est ouvert auprès de la Caisse d'épargne "La Famille" au nom de la mutualité "La Famille";
 - la totalité des mouvements effectués d'une part, entre l'Union nationale et le compte n° 210-0213888-55 et d'autre part, entre ce compte et les autres comptes financiers de l'assurance obligatoire, sont repris aux

extraits du compte n° 975-0300518-04, uniquement sous des mentions "dépôt" ou "retrait"; la note précitée du 10 juin 1996 précise que ce compte "est en quelque sorte le compte miroir du compte 210-0213888-55" et que "les dates valeur reprises à ces deux comptes pour un même mouvement sont identiques";

- ni les placements à terme réalisés à partir du compte n° 210-0213888-55, ni les intérêts générés par ces placements, ni les intérêts trimestriels produits par le compte n° 210-0213888-55 ne sont inscrits sur le compte n° 975-0300518-04;
 - les intérêts du solde du compte n° 975-0300518-04 sont portés au crédit de ce compte; ils sont inférieurs aux intérêts produits par le compte 210-0213888-55 et par les placements à court terme effectués à partir de ce compte; à titre d'exemple, pour le 1^{er} trimestre de 1996 les intérêts crédités au compte n° 975-0300518-04 se sont élevés à 33.820 francs alors que les intérêts crédités au compte n° 210-0218888-55, se sont élevés à 303.558 francs + 175.496 francs, soit 479.054 francs;
 - les intérêts du compte n° 975-0300518-04 sont enregistrés dans la comptabilité de l'assurance obligatoire;
- . compte n° 191-0338052-70 :
- avant le 16 octobre 1991, des mouvements et des placements similaires étaient effectués entre ce compte et le compte n° 975-0300518-04 ainsi qu'à partir du compte n° 191-0338052-70;

Considérant que ces constatations ont été communiquées à la partie requérante et à l'Union nationale à laquelle elle est affiliée qui ont été invitées à faire valoir leurs observations au cours d'une réunion tenue le 7 juin 1996; que le conseil d'administration de l'Office a été saisi du dossier par son président et en a débattu au cours de ses séances des 10 juin 1996, 24 juin 1996 et 1^{er} juillet 1996; que le conseil a décidé de communiquer le dossier au procureur du Roi, de "signifier ses conclusions

à la mutualité 513 et d'ordonner la régularisation de la situation en se fondant sur l'article 60, § 1^{er}, de la loi du 6 août 1990";

Considérant que le 2 juillet 1996, l'Office de contrôle des mutualités a écrit en ces termes à la partie requérante :

" Concerne : Gestion des fonds de l'assurance obligatoire.

Messieurs,

Je vous transmets en annexe les procès-verbaux établis par Monsieur F. MOXHET, Inspecteur principal, concernant les constatations dressées à l'occasion de la visite de contrôle effectuée auprès de votre mutualité les 21, 22, 23, 29 mai et 4 et 25 juin 1996.

Par la présente, je vous confirme qu'en date du 27 juin 1996 l'Office de contrôle a reçu les extraits de compte originaux relatifs au compte 210-0213888-55 de la Caisse d'épargne la Famille sollicités par entretien téléphonique le 26 juin 1996. En date du 1^{er} juillet 1996 nous avons également reçu les extraits relatifs au compte 191-0338052-70.

* *
 *

Il résulte de ces procès-verbaux :

- que le compte financier sur lequel l'Union nationale verse depuis le mois de novembre 1991, les avances de fonds de l'assurance obligatoire, en faveur de la mutualité libre "La Famille" (513), soit le compte 210-0213888-55 de la Générale de Banque, n'est pas pris en considération par la comptabilité de l'assurance obligatoire. Et ce malgré que ce compte enregistre uniquement des mouvements de fonds appartenant à l'assurance obligatoire;
- que la mutualité comptabilise ces opérations sur base des extraits de compte d'un compte financier ouvert auprès de la Caisse d'épargne "La Famille", soit le compte 975-0300518-04;
- que si ces extraits du compte ouvert auprès de la Caisse d'épargne "La Famille" 975-0300518-04 font mention d'une part des mouvements financiers effectués entre l'Union nationale et le compte de la Générale de banque 210-0213888-55 et d'autre part entre ledit compte de la Générale de banque et les différents comptes financiers par lesquels la mutualité effectue

les paiements afférents à l'assurance obligatoire, ils ne font à aucun moment mention des placements des fonds de l'assurance obligatoire, effectués au départ du compte 210-0213888-55, sur des comptes à terme;

- que par conséquent ces placements de fonds ne sont pas comptabilisés dans les comptes de l'assurance obligatoire, puisque ignorés des extraits de compte pris en considération par la comptabilité;
- qu'au départ du compte de la Générale de banque 210-0213888-55, les intérêts financiers générés par les placements à terme précités, sont versés au compte 191-0179182-86 ouvert auprès de la banque du Crédit général, au nom de "La Famille - Caisse d'épargne". Ces intérêts sont également ignorés de la comptabilité de l'assurance obligatoire;
- que les intérêts créditeurs trimestriels générés par les fonds de l'assurance obligatoire sur le compte de la Générale de banque 210-0213888-55, sont également ignorés par la comptabilité de l'assurance obligatoire puisque non mentionnés aux extraits de compte de la Caisse d'épargne 975-0300518-04;
- que pour le seul premier trimestre 1996, il a été relevé sur ce compte 210-0213888-55 des intérêts créditeurs pour un montant total de 479.054 F, soit 175.496 F résultant de placements à terme et 303.558 F représentant des intérêts trimestriels;
- que les intérêts financiers ainsi réalisés en assurance obligatoire sur ce compte de la Générale de banque 210-0213888-55, n'ont pas été repris aux états annuels à fournir à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité par l'Union nationale des mutualités libres (document T1), ni aux relevés des intérêts communiqués annuellement à l'INAMI (cfr pour l'exercice 1994, la lettre de l'INAMI n° 715368 du 13/7/1995);
- qu'antérieurement au mois de novembre 1991, l'Union nationale des mutualités libres effectuait les avances de fonds afférentes à l'assurance obligatoire sur le compte du Crédit général 191-0338052-70 ouvert au nom de "La Famille - Caisse d'épargne";
- que comme le compte de la Générale de banque 210-0213888-55 utilisé ultérieurement, ce compte 191-0338052-70 ouvert auprès du Crédit général n'était pas repris par la comptabilité de l'assurance obligatoire tenue par la mutualité "La Famille". Cette dernière comptabilisait en effet uniquement les opérations reprises aux extraits de compte du compte financier ouvert auprès de la Caisse d'épargne "La Famille", soit le compte 975-0300518-04;

- que des placements sur des comptes à terme de fonds de l'assurance obligatoire, ont été effectués au départ du compte 191-0338052-70 ouvert auprès du Crédit général. Ainsi par exemple il a été relevé un montant de 80 millions de F, placé à terme du 21 au 27 novembre 1990 et ayant produit un intérêt de 113.753 F;
- que ni ces placements, ni les intérêts financiers en résultant n'ont été repris dans la comptabilité de l'assurance obligatoire tenue par la mutualité "La Famille".

Les faits constatés ci-dessus sont, sans préjudice de leur qualification au regard du code pénal, constitutifs d'irrégularités au regard de :

- l'article 191, 10^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, lequel précise que les ressources de l'assurance sont notamment constituées des intérêts de tout placement des moyens financiers mis à la disposition des organismes assureurs dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités;
- l'article 311 de l'arrêté royal du 4 novembre 1963, selon lequel les intérêts financiers réalisés en assurance obligatoire par l'Union nationale et ses mutualités doivent être repris aux états annuels à fournir à l'INAMI par chaque Union nationale;
- l'article 15 et de l'article 16 des règles administratives, comptables et statistiques repris à la lettre communiquée aux organismes assureurs en date du 29 décembre 1983, et selon lesquels les organismes assureurs doivent tenir pour les opérations de l'assurance maladie-invalidité obligatoire, une comptabilité distincte de celle de leurs autres services et que par conséquent des comptes financiers distincts doivent être ouverts à tous les échelons à partir de l'organisme assureur, et que les avances de fonds de l'assurance maladie-invalidité obligatoire doivent être distinctes de celles des autres services.

Compte tenu de ce qui précède et, faisant application de l'article 60, § 1^{er}, de la loi du 6 août 1990, l'Office vous invite à régulariser ces situations, de telle sorte que :

- à dater du 10 juillet 1996, au plus tard, tous les mouvements de fonds effectués à l'aide des fonds de l'assurance obligatoire soient, sans exception, comptabilisés dans les comptes de celle-ci;
- le 30 juillet 1996 au plus tard, la totalité des intérêts financiers obtenus jusqu'à ce jour au départ de fonds de l'assurance obligatoire sur les comptes 191-0338052-70 et 210-0213888-55 ouverts respective-

ment auprès du Crédit général et de la Générale de banque, soient, déduction faite des intérêts crédités au compte 975-0300518-04, décomptés auprès de l'INAMI et restitués au régime d'assurance maladie-invalidité";

qu'il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen "de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée et de la violation notamment de l'article 60 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités", en ce que la décision attaquée émane du président de l'Office de contrôle des mutualités;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que la décision attaquée a été prise par le conseil d'administration de l'Office de contrôle des mutualités, le président de l'Office s'étant borné à en assurer la notification; que le moyen manque en fait;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de :

" l'article 191, 10°, de la loi du 9 août 1963 coordonnée le 14 juillet 1994, de l'article 311 de l'arrêté royal du 4 novembre 1963, des articles 15 et 16 des règles administratives et comptables communiquées aux organismes assureurs en date du 29 décembre 1983, de l'article 46 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit";

Considérant que la requérante soutient en substance que "c'est à tort que la partie adverse estime que les deux comptes litigieux (lui) appartiendraient et que les placements et intérêts enregistrés par ces comptes devraient être repris dans (sa) comptabilité", que "la différence entre les circuits mis en place pour créditer la requérante de fonds qui lui reviennent (soit directement à son compte auprès de la Caisse d'épargne en passant en chambre de compensation, soit au compte de la Caisse

d'épargne qui crédite immédiatement sous bonne date valeur) est sans incidence sur les droits d'obligation de la requérante" car "dans un cas comme dans l'autre, elle dispose des fonds sous forme de créance à l'égard de la Caisse d'épargne", et que :

" La décision attaquée est manifestement prise au mépris des dispositions sur lesquelles elle s'appuie.

- l'article 191, 10°, de la loi du 9 août 1963 coordonnée le 14 juillet 1994 ne vise manifestement pas les placements effectués par un organisme financier avec les fonds dont il dispose puisque, dans le cadre de n'importe quel versement effectué par une union à une mutualité sur un compte bancaire, de tels placements sont nécessairement effectués par l'organisme financier";

Considérant que les parties adverses répondent notamment ce qui suit :

" La première question que l'on se pose en présence du système ainsi mis en place est celle de son but. La réponse se trouve dans une déclaration faite par un représentant de la mutualité "La Famille" au cours de la réunion de travail du 7 juin 1996 et dans la note distribuée au cours de cette réunion. On lit dans le procès-verbal de la réunion que "Cette procédure avait pour seul objectif d'obtenir en faveur de la Caisse d'épargne, la marge d'intermédiation la plus favorable possible, marge qui de toute façon ne pourrait pas être obtenue par l'assurance obligatoire seule" et que "cette procédure a pour objectif de ne pas permettre aux autres banques de bénéficier de ces fonds et de permettre ainsi à la Caisse d'épargne d'en bénéficier elle-même". Il est donc clair que la Caisse d'épargne a poursuivi un but de lucre, qui devait lui profiter et profiter directement au groupe dont fait également partie la mutualité.

On en vient alors à se poser une seconde question : à quel titre la Caisse d'épargne, qui est une banque et non une mutualité, a-t-elle pu percevoir, sur un compte dont elle est seule titulaire à l'exclusion de la mutualité, des avances de fonds au titre de l'assurance obligatoire ? Ce ne peut être qu'en vertu d'un mandat que la mutualité a conféré à la Caisse d'épargne aux fins de recevoir et de faire en son nom les paiements dans le cadre de l'assurance obligatoire. Si un tel mandat n'existait pas, la Caisse d'épargne aurait perçu pour son propre compte, les avances de fonds de l'assurance obligatoire, ce qui ne se peut puisqu'elle n'est pas une mutualité; en l'absence de ce mandat, il serait par ailleurs incompréhensible que la Caisse d'épargne

ait, au départ d'un compte dont elle est titulaire, effectué les versements qui incombaient à la mutualité. Le dossier démontre :

- . que les sommes versées par l'Union nationale au compte 210 l'ont été pour le compte de la mutualité;
- . que les versements qui devaient être faits par la mutualité ont été faits par le compte 210, même si c'est sur base d'ordres globaux relatifs au compte 975.

A l'égard des tiers, dont l'Office et l'INAMI, la Caisse d'épargne n'a pu agir, à l'occasion des opérations effectuées par le compte 210, que comme mandataire, à tout le moins apparent, de la mutualité.

L'existence d'un mandat à tout le moins apparent étant établie, il reste à s'interroger sur l'étendue de ce mandat et sur les conséquences de son éventuel dépassement. Quelles que soient les relations entre le mandant (mutualité) et le mandataire (Caisse d'épargne), la Caisse d'épargne n'a pu agir que comme mandataire. Soutenir le contraire équivaldrait à reconnaître qu'elle s'est indûment appropriée des sommes appartenant au régime de l'assurance obligatoire. La mutualité est par conséquent liée par les actes accomplis par la Caisse d'épargne dans le cadre du maniement des fonds de l'assurance obligatoire, ce qui signifie, concrètement, qu'elle devait déclarer à l'I.N.A.M.I. les intérêts des placements à terme des avances de fonds versées par l'Union nationale des mutualités libres. Elle ne soutient pas que son mandataire, la Caisse d'épargne, aurait agi en dehors de son mandat. Si elle le soutenait, il faudrait rétorquer qu'elle a laissé croire aux tiers que la Caisse d'épargne était bien son mandant dans le maniement des fonds de l'assurance obligatoire ou, à tout le moins, qu'elle est responsable de n'avoir pas précisé l'étendue d'un mandat qui, par hypothèse alors, aurait permis d'utiliser les fonds appartenant à la collectivité et, plus précisément au régime d'assurance maladie-invalidité, à des fins autres que celles pour lesquelles ils avaient été avancés à la mutualité.

La Caisse d'épargne "La Famille" est un banquier. Dans le cadre de l'assurance obligatoire, ce banquier n'agit et ne peut agir que comme mandataire de la mutualité qui exerce ses activités sans but de lucre. En prenant la décision attaquée, l'Office de contrôle des mutualités n'a pris aucune décision à l'encontre de la Caisse d'épargne comme telle, puisque celle-ci n'a pu agir que comme mandataire de la mutualité. La décision attaquée est prise à l'égard du mandant. Or, s'il n'est pas interdit à une mutualité de placer à court terme les avances de fonds qu'elle perçoit de l'assurance obligatoire, elle doit faire apparaître dans sa comptabilité et déclarer à l'I.N.A.M.I., les

intérêts de ces placements. En effet, selon l'article 191, 10°, de la loi du 9 août 1963, coordonnée le 14 juillet 1994, "les intérêts de tout placement des moyens financiers mis à la disposition des organismes assureurs dans le cadre de l'assurance obligatoire, soins de santé et indemnités, constituent des ressources de ladite assurance". Il s'ensuit que l'élément déterminant à prendre en considération pour savoir si des intérêts reviennent au régime est la provenance des fonds. Si ceux-ci proviennent du régime de l'assurance obligatoire, les intérêts y afférents reviennent à ce régime, quel que soit l'intitulé des comptes concernés. Il est constant que la mutualité n'a pas fait apparaître dans sa comptabilité les intérêts des placements des avances de fonds qui lui étaient destinés et que l'Office de contrôle des mutualités est compétent pour constater un tel manquement et en tirer les conséquences.

La requérante soutient que la situation serait la même si un seul compte était utilisé, en l'occurrence le compte 975. Elle ne peut être suivie sur ce point. La question n'est en effet pas celle du nombre de comptes utilisés mais celle de l'identité du titulaire. En effet, quelles que soient les opérations qu'un banquier peut réaliser au moyen du "matelas" constitué par les comptes ouverts auprès de lui, il est certain que le titulaire d'un compte est le seul à pouvoir ordonner que les fonds qui constituent sa créance soient placés à terme et qu'il est, dans ce cas, le seul bénéficiaire des intérêts de ce placement";

Considérant que la décision critiquée ordonne deux mesures, étant, la première que "à dater du 10 juillet 1996, tous les mouvements de fonds effectués à l'aide des fonds de l'assurance obligatoire soient, sans exception, comptabilisés dans les comptes de celle-ci", la seconde que "la totalité des intérêts financiers obtenus (...) au départ de fonds de l'assurance obligatoire sur les comptes 191-0338052-70 et 210-0213888-55 ouverts respectivement auprès du Crédit général et de la Générale de Banque soient, déduction faite des intérêts crédités au compte 975-0300518-04, décomptés auprès de l'INAMI et restitués au régime d'assurance maladie-invalidité";

Considérant, quant à la première mesure, qu'elle signifie dans les circonstances de la cause, que les avances versées par l'Union nationale doivent l'être

dorénavant sur un compte dont la partie requérante est titulaire; que celle-ci expose que sans aucune reconnaissance préjudiciable "elle a demandé à l'Union nationale de verser dorénavant les avances directement sur le compte 975-0300518-04 dont elle est titulaire";

Considérant que le système mis en place par la partie requérante présente cette particularité que les fonds de l'assurance maladie-invalidité étaient versés sur un compte courant ouvert auprès d'une banque - le Crédit général, puis la Générale de banque - dont le titulaire était une autre banque, à savoir la Caisse d'Epargne "La Famille" auprès de laquelle un compte courant était ouvert au nom de la Mutualité "La Famille";

Considérant qu'en application de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, le comité de l'assurance de l'INAMI attribue aux organismes assureurs, étant les Unions nationales, les ressources déterminées à l'article 191 de la loi et visées à son article 192; que chaque Union nationale verse aux mutualités qui lui sont affiliées des avances de fonds, à charge pour elles de les affecter à l'exécution de l'assurance obligatoire;

Considérant que selon l'article 191, 10°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 "les intérêts de tout placement des moyens financiers mis à la disposition des organismes assureurs" constituent des ressources de l'assurance; que la même disposition précise que "seuls des placements à court terme sur des comptes à vue peuvent être autorisés dans les conditions fixées par le Roi"; qu'il découle des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 12 avril 1984 exécutant cette disposition que les mutualités peuvent effectuer de tels placements; que la mesure litigieuse ne viole pas l'article 191, 10°, de la loi en ordonnant que la mutualité soit le titulaire du compte sur lequel sont versées les avances de fonds par l'Union

nationale, en manière telle que la mutualité puisse ordonner des placements à court terme et en comptabiliser les intérêts au titre des ressources de l'assurance maladie-invalidité; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant quant à la seconde mesure, que les intérêts litigieux sont uniquement les intérêts des placements à court terme ordonnés par la Caisse d'épargne "La Famille" à partir de son compte 210-0213888-55 et, avant le 16 octobre 1991, de son compte 191-0338052-70 sur un compte à terme ouvert à son nom ainsi que les intérêts trimestriels produits par le compte 210-0213888-55;

Considérant qu'il apparaît du dossier administratif que l'Office de contrôle des mutualités a analysé le système mis en place par la requérante comme un "détournement d'intérêts générés par des placements" de fonds de l'assurance maladie-invalidité; que le 2 juillet 1996, il a transmis le dossier au Procureur du Roi de Bruxelles; que l'Office a ordonné que les intérêts litigieux soient "décomptés auprès de l'INAMI" et "restitués au régime d'assurance maladie-invalidité" en se fondant sur l'article 191, 10°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités au motif qu'il s'agissait d'intérêts obtenus "au départ de fonds de l'assurance obligatoire";

Considérant que lorsque les fonds de l'assurance maladie-invalidité étaient versés, par l'Union nationale, au compte 210-0213888-55, et avant le 16 octobre 1991 au compte 191-0338052-70 de la Caisse d'épargne "La Famille", le compte 975-0300518-04 de la mutualité était crédité simultanément de ces montants et demeurerait créancier des fonds placés à court terme, sur ordre de la Caisse d'épargne, pendant la durée de ces placements; qu'à la fin de chaque période de placement, les fonds virés du compte à terme de la Caisse d'épargne sur son compte n° 210-0213888-55 étaient versés par ce compte au compte servant à

effectuer les paiements en faveur des bénéficiaires de l'assurance, sur ordres donnés à partir du compte 975-0300518-04; que les fonds ayant fait l'objet des placements à court terme constituaient "des moyens financiers mis à la disposition des organismes assureurs" au sens de l'article 191, 10°, de la loi; qu'il en est de même des fonds ayant produit les intérêts trimestriels qui eux aussi étaient versés sur divers comptes bancaires en vue de paiements au profit des bénéficiaires de l'assurance maladie-invalidité;

Considérant, toutefois, qu'il résulte de l'article 191, 10°, précité que les intérêts des placements ne constituent des ressources de l'assurance que s'il s'agit de placements à court terme effectués par les organismes assureurs et les mutualités; qu'en l'espèce, les intérêts proviennent de fonds placés par la Caisse d'épargne "La Famille" qui a agi en tant que banquier disposant des fonds de son client; que les intérêts litigieux ne constituaient donc pas des ressources de l'assurance entrant dans la prévision de l'article 191, 10°;

Considérant que les parties adverses soutiennent que la Caisse d'épargne "La Famille" n'a pu agir, à l'occasion des opérations effectuées par le compte 210-0213888-55 que comme mandataire, à tout le moins apparent, de la partie requérante et que celle-ci était liée par les actes accomplis par la Caisse d'épargne lors du maniement des fonds de l'assurance obligatoire, ce qui signifie que la mutualité devait déclarer à l'INAMI les intérêts des placements à terme effectués par la Caisse d'épargne; qu'en plaidoirie, la partie requérante a contesté l'existence de pareil mandat et a fait valoir que les versements effectués par l'Union nationale s'inscrivaient dans le cadre juridique aménagé entre elle et les deux banques concernées, la Caisse d'épargne ayant agi en qualité de banquier sur la base de relations contractuelles établies entre elle et la mutualité;

Considérant qu'en invoquant l'existence d'un mandat dans le chef de la Caisse d'épargne, les parties adverses tentent de démontrer que la seconde condition prévue par l'article 191, 10°, de la loi, étant que les placements doivent être effectués par les organismes assureurs ou les mutualités, était remplie;

Considérant que la qualité de mandataire de la Caisse d'épargne est démentie par le dossier administratif; qu'en effet, ainsi que les parties adverses le relatent elles-mêmes dans le mémoire en réponse, il ressort du procès-verbal d'une réunion du 7 juin 1996 à laquelle participaient les représentants de l'Union nationale, de la mutualité et de l'Office de contrôle que le système mis en place avait pour objectif "d'obtenir en faveur de la Caisse d'épargne, la marge d'intermédiation la plus favorable possible, marge qui de toute façon ne pourrait pas être obtenue par l'assurance obligatoire seule" ainsi que "de ne pas permettre aux autres banques de bénéficier de ces fonds et de permettre ainsi à la Caisse d'épargne d'en bénéficier elle-même"; qu'il est constant que la mutualité n'aurait pu bénéficier des taux d'intérêts pratiqués entre banques;

Considérant qu'il n'appartient au Conseil d'Etat ni de se prononcer sur la légalité et la licéité des relations contractuelles dont se prévaut la partie requérante, ni sur l'existence d'un mandat apparent invoquée par les parties adverses, en manière telle qu'il en résulterait une obligation de restituer à l'INAMI tout ou partie des intérêts litigieux; que pareils débats relèvent de la compétence du juge de l'ordre judiciaire saisi d'une action en paiement; qu'il reste qu'en justifiant la mesure attaquée par le seul motif que les intérêts qu'elle vise ont été obtenus "au départ de fonds de l'assurance obligatoire", sans tenir compte des conditions dans lesquelles les placements ont été réalisés, l'Office de contrôle des mutualités s'est fondé sur une interprétation inexacte de

l'article 191, 10°, de la loi dont il entendait faire application; que le moyen est fondé;

Considérant que le troisième moyen critique la seconde mesure contenue dans l'acte attaqué, étant la restitution des intérêts; qu'il n'est pas de nature à conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de l'Office de contrôle des mutualités du 2 juillet 1996 en tant qu'elle porte ce qui suit :

" le 30 juillet 1996 au plus tard, la totalité des intérêts financiers obtenus jusqu'à ce jour au départ de fonds de l'assurance obligatoire sur les comptes 191-0338052-70 et 210-0213888-55 ouverts respectivement auprès du Crédit général et de la Générale de banque, soient, déduction faite des intérêts crédités au compte 975-0300518-04, décomptés auprès de l'INAMI et restitués au régime d'assurance maladie-invalidité".

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens liquidés à la somme de 4.000 francs sont mis à charge de la requérante à concurrence de 2.000 francs et à charge de la partie adverse à concurrence de 2.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le
onze décembre 1900 nonante-six par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
M. MESSINNE,	conseiller d'Etat,
M. HANSE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.