

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 72.043 du 25 février 1998

A. 62.729/VI-14.020.

En cause : **Union Nationale des Mutualités Libres**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Pierre BUYLE, avocat,
avenue A. Lacomblé 8
1040 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Louis JASPAR, avocat,
rue Saint Bernard 98
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 mars 1995 par l'Union nationale des mutualités libres qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1994, publié au Moniteur belge du 13 janvier 1995, modifiant l'arrêté royal du 13 février 1980 fixant le pourcentage du montant des ressources de l'assurance maladie-invalidité destiné aux frais d'administration des organismes assureurs;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 juillet 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie requérante et le dernier mémoire de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 16 décembre 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 janvier 1998 date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 18 février 1998;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DEOME, loco Me BUYLE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me SALHADIN, loco JASPAR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande peuvent être résumés comme suit :

1. Dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité, secteur des indemnités, les différentes mutualités se partagent un montant forfaitaire qui leur est alloué pour couvrir leurs frais d'administration.

2. Jusqu'à la mise en vigueur de l'arrêté attaqué, la répartition de cette allocation s'est effectuée conformément à l'arrêté royal du 13 février 1980, modifié par l'arrêté royal du 23 juillet 1985, fixant le pourcentage du montant des ressources de l'assurance maladie-invalidité destiné aux frais d'administration des organismes assureurs, compte tenu, d'une part, du nombre moyen de jours indemnisés par titulaire et, d'autre part,

du nombre de travailleurs affiliés ayant droit à une indemnisation, ce nombre étant affecté du coefficient de pondération 1,5 appliqué aux employés, censé corriger les distorsions existant entre les ouvriers et les employés.

3. Le 10 juin 1994, l'Union nationale des mutualités socialistes (qui, à l'inverse de la requérante, compte plus d'affiliés ouvriers que d'affiliés employés) a proposé au comité de gestion de l'I.N.A.M.I. la suppression pure et simple du coefficient de pondération de 1,5 affecté au nombre d'employés.

4. Le 8 juillet 1994, la proposition de l'Union nationale des mutualités socialistes a été soumise pour avis à la commission technique comptable et statistique. Tous les représentants des organismes assureurs, à l'exception de l'Union nationale des mutualités professionnelles et libres, ont approuvé cette proposition.

5. Le 6 septembre 1994, une note de synthèse comportant un aperçu historique de l'évolution de la répartition des frais d'administration entre les organismes assureurs a été établie à l'intention du comité de gestion du service des indemnités. Un avant-projet d'arrêté royal supprimant, pour le calcul du montant des frais d'administration, le coefficient 1,5 était joint à la note.

6. Le 21 septembre 1994, après discussion, le comité de gestion a approuvé la proposition de suppression du coefficient 1,5, par 9 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions, et a retenu comme date d'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992.

7. Le 27 septembre 1994, le secrétaire général de l'Union nationale des mutualités professionnelles et libres a fait savoir à l'administrateur de l'I.N.A.M.I. qu'à son estime, la décision prise le 21 septembre repo-

sait sur une information incorrecte et a demandé la remise de l'examen de la proposition à la prochaine réunion du comité de gestion du service des indemnités.

8. Le 6 octobre 1994, l'Union nationale des mutualités professionnelles et libres a fait part de son point de vue au Ministre des Affaires sociales, a demandé une nouvelle discussion de la répartition des frais d'administration et a déclaré ne pas être opposée à une adaptation du coefficient de répartition dont la suppression était envisagée.

9. Le 19 octobre 1994, le comité de gestion de l'I.N.A.M.I., service des indemnités, a approuvé le procès-verbal de la réunion du 21 septembre 1994, et a décidé de soumettre à la commission technique comptable et statistique une nouvelle proposition formulée par l'Union nationale des mutualités professionnelles et libres concernant le mode de répartition des frais d'administration entre les organismes assureurs; selon cette proposition, le coefficient 1,33 devait remplacer le coefficient 1,5; il n'était plus question de la suppression pure et simple du coefficient.

10. Le 25 novembre 1994, le secrétaire général de la partie requérante a informé le chef de cabinet du Ministre des Affaires sociales qu'il considérait que le comité de gestion avait demandé un nouveau délai au sein de la commission technique comptable et statistique pour ce qui concerne la proposition d'adaptation des frais d'administration et qu'il convenait de lire la délibération comme un amendement du procès-verbal de la réunion; selon le même secrétaire général, les discussions au sein de la commission technique comptable et statistique ont abouti à une convergence des positions en vue d'une fixation du coefficient à 1,33.

11. Le 1^{er} décembre 1994, a été adopté un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 13 février 1980 fixant le pourcentage du montant des ressources de l'assurance maladie-invalidité destiné aux frais d'administration des organismes assureurs; cet arrêté royal du 1^{er} décembre 1994 a supprimé dans l'arrêté royal du 13 février 1980, avec effet au 1^{er} janvier 1992, les mots "et le nombre de titulaires employés indemnisables est multiplié par 1,5".

L'arrêté royal du 1^{er} décembre 1994 a été publié au Moniteur belge le 13 janvier 1995.

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le 18 janvier 1995, le comité de gestion a corrigé le procès-verbal de sa réunion du 19 octobre 1994, en vue de compléter comme suit les termes de la décision prise au cours de cette réunion :

" En conclusion de ce débat, le comité de gestion décide de soumettre à la commission technique comptable et statistique, la nouvelle proposition formulée par l'Union nationale des Mutualités Professionnelles et Libres concernant le mode de répartition des frais d'administration entre les organismes assureurs et de soumettre ensuite au comité de gestion, le résultat de l'examen de cette nouvelle proposition, par la commission technique comptable et statistique".

Au cours de la même réunion, le comité de gestion a poursuivi le débat sur la question du coefficient, en concluant dans les termes suivants :

" Monsieur BEIRNAERT, Président, regrette vivement que le Ministre des Affaires sociales n'ait pas attendu l'avis du comité de gestion avant de prendre position dans le cadre de ce dossier et estime que, dans de telles circonstances, il y a lieu de s'interroger sur le rôle exact des interlocuteurs sociaux dans le cadre de la gestion de la sécurité sociale.

En conclusion de ce débat, le comité de gestion décide d'inscrire à l'ordre du jour de la réunion du mois de février le point relatif à la répartition des frais

d'administration et de postposer la présentation de la clôture des comptes relatifs à l'exercice 1992";

13. Le procès verbal de la réunion du comité de gestion du 15 février 1995 porte en conclusion ce qui suit:

" (...) le Comité de gestion estime unanimement que, suite à la parution d'un arrêté royal relatif au coefficient de pondération, le Comité a été empêché de remplir pleinement son rôle dans le cadre de la gestion paritaire alors que l'examen de cette question n'était pas terminé et qu'aucun avis définitif n'avait été rendu. Il proteste vivement contre cette manière de procéder. En outre, il estime que l'examen de la clé de répartition fait également partie des problèmes sur lesquels les partenaires sociaux doivent se prononcer et condamne la technique de la rétroactivité qui crée une insécurité juridique et nuit à une gestion claire et prévisionnelle. Le Comité de gestion demande aux organismes assureurs de réexaminer l'ensemble du problème et de lui soumettre une nouvelle proposition après avis de la commission technique comptable et statistique".

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation de formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, du défaut de motivation légalement admissible et de la violation du principe général de bonne administration raisonnable et notamment de la contrariété non motivée entre des actes successifs de la partie adverse"; qu'elle fait valoir qu'en tant qu'il détermine la suppression pure et simple du coefficient de pondération affecté aux employés titulaires de droits, l'acte attaqué constitue un revirement d'attitude par rapport à une pratique constante de plus de 10 ans; qu'elle affirme que ce coefficient se justifiait par le fait que les employés se trouvaient à plusieurs égards dans une situation distincte de celle des ouvriers et que le coût de gestion administrative de leurs dossiers était plus élevé; qu'elle soutient, en une première branche, que si l'autorité administrative peut changer d'opinion, elle doit toutefois expliquer son revirement d'attitude et que tel n'est pas le cas en l'espèce; qu'en une seconde branche, elle reproche à la partie adverse d'avoir fondé son arrêté sur un avis du comité de gestion

de l'I.N.A.M.I., service des indemnités, donné le 21 septembre 1994, mais immédiatement contesté, avis que le comité de gestion avait décidé de réexaminer, fait bien connu de la partie adverse;

Considérant que l'autorité compétente pour faire un règlement l'est aussi pour apporter à ce règlement toute modification qu'elle estime nécessaire par la suite, sans être obligée de motiver formellement cette modification; qu'en sa première branche, le moyen ne peut être considéré comme fondé; qu'en ce qui concerne la seconde branche, il s'avère que le comité de gestion du service des indemnités de l'I.N.A.M.I. a, au cours de sa réunion du 21 septembre 1994, approuvé par neuf voix pour et 4 abstentions la proposition de suppression du facteur de pondération pour les employés; que si, au cours de sa réunion du 19 octobre 1994, le comité de gestion a décidé de soumettre à la commission technique comptable et statistique une nouvelle proposition concernant le mode de répartition des frais d'administration formulée par l'Union Nationale des Mutualités Professionnelles et Libres et de poursuivre, au vu de cette consultation, l'examen de cette nouvelle proposition, il n'a décidé ni d'annuler ni de suspendre la proposition formulée par lui le 21 septembre 1994; que, dès lors, le Roi a pu décider, le 1^{er} décembre 1994, d'adopter l'acte attaqué en se fondant notamment sur l'avis formulé le 21 septembre 1994 par le comité de gestion du service des indemnités de l'I.N.A.M.I., sans attendre une nouvelle proposition de celui-ci; qu'en sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen "de l'excès de pouvoir et de la violation notamment des articles 10 et 11 de la Constitution", en ce que l'arrêté attaqué supprime purement et simplement le coefficient de pondération adopté plus de 10 ans auparavant, créant ainsi une discrimination entre les organismes

assureurs "tout particulièrement préjudiciable à la requérante qui a plus d'affiliés employés que les autres";

Considérant que les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée; que les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause, le principe d'égalité étant violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé;

Considérant que la partie requérante est un organisme assureur qui groupe des mutualités; qu'elle n'établit pas en quoi elle se trouverait, par rapport à l'acte attaqué, dans une situation essentiellement différente des autres organismes assureurs, ni en quoi les particularités de sa situation devraient lui valoir un traitement différencié; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'à titre subsidiaire, la partie requérante prend un troisième moyen de ce que l'article 2 de l'acte attaqué dispose qu'il produit ses effets le 1^{er} janvier 1992, contrairement au "principe général de droit du respect des droits acquis et de la non-rétroactivité des arrêtés réglementaires dont l'article 2 du Code civil est un cas d'application et du principe général de droit à la sécurité juridique contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution";

Considérant que la partie adverse répond que la rétroactivité n'est pas incorrecte dès lors qu'elle ne porte atteinte à aucun droit acquis; qu'elle fait observer que les frais d'administration relatifs à l'exercice 1992 n'étaient pas encore acquis aux organismes assureurs lors de la parution de l'arrêté royal litigieux; qu'elle en conclut que la requérante n'a aucun grief à faire valoir en raison du report d'effets de l'arrêté attaqué au 1^{er} janvier 1992; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme que les droits de la requérante n'ont pas été modifiés avec effet rétroactif puisque ces droits n'avaient pas encore été fixés au moment de la suppression du critère litigieux, que l'acte attaqué dispose uniquement pour l'avenir, même s'il se réfère à des faits passés, et qu'il n'y va que de l'application immédiate de la loi à des situations non encore définitivement réglées lors de son entrée en vigueur;

Considérant qu'en vertu du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, et sous réserve des exceptions qui l'assortissent, un règlement ne peut produire d'effets à une date antérieure à son entrée en vigueur; que ce principe interdit à l'administration d'attacher à un acte ou à un fait juridique des effets de droit qui n'étaient pas prévus au moment de son accomplissement ou de sa survenance; qu'en l'espèce, l'article 2 de l'arrêté attaqué, publié au Moniteur belge le 13 janvier 1995, donne en termes exprès à cet arrêté une portée rétroactive de plus de trois ans, en lui faisant produire ses effets au 1^{er} janvier 1992; que cette rétroactivité a pour conséquence que le calcul du remboursement des frais d'administration des organismes assureurs est soumis à des données différentes de celles qui étaient en vigueur au cours des exercices 1992, 1993 et 1994; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

L'article 2 de l'arrêté royal du 1er décembre 1994 modifiant l'arrêté royal du 13 février 1980 fixant le pourcentage du montant des ressources de l'assurance-maladie invalidité destiné aux frais d'administration des organismes assureurs est annulé.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-cinq février 1900 nonante-huit par :

M. CLOSSET,	président de chambre,
M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M. LEWALLE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

Ch.-L. CLOSSET.