CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.291 du 17 septembre 1999

A.83.614/VI-15.042

En cause : **MUTUALITE LIBERALE CENTRE-CHARLEROI-MONS,**
rue Anatole France 14
7100 La Louvière,

contre :

1. **l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités,**
avenue de l'Astronomie 1
1210 Bruxelles,

2. **l'Etat belge,** représenté par
le Ministre des Affaires sociales.

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 avril 1999 par la Mutualité libérale Centre-Charleroi-Mons qui demande l'annulation de la décision prise le 29 mars 1999 par le Conseil de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités refusant d'approuver la modification de ses statuts en tant qu'elle prévoit l'octroi d'une prime "de bien-être" et d'une prime " pour entrée à l'école primaire";

Vu le mémoire en réponse;

Vu le rapport de M. DEROUAUX, premier auditeur au Conseil d'Etat rédigé sur la base de l'article 68 de la

loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et à l'article 4 de l'arrêté royal du 30 septembre 1992;

Vu l'ordonnance du 26 juillet 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport et fixant l'affaire à l'audience du 15 septembre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me DEPRE, avocat, comparaissant pour le requérant et M. SALMON, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. DEROUAUX, premier auditeur chef de section;

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 requête sont les suivants :

1. L'assemblée générale de la mutualité requérante a, en date du 18 décembre 1998, approuvé des modifications à ses statuts et a, en particulier, décidé la création d'une "prime de bien-être" (nouvel article 47, alinéa 3 - 1000 francs par ménage pendant les trois années suivant le mariage, pour autant que les deux conjoints soient inscrits auprès de la mutualité) et d'une "prime pour entrée à l'école primaire" (nouvel article 64 - prime unique de 1000 francs pour le 1er jour d'école primaire).

Ces modifications statutaires ont été transmises à l'Office de contrôle par un courrier de l'Union nationale des mutualités libres du 15 janvier 1999.

2. Par lettre du 2 avril 1999, le Président de l'Office de contrôle a informé la requérante que les modifications statutaires étaient approuvées par le Conseil de celui-ci, sauf pour ce qui était de l'octroi des "prime de bien-être" et "prime pour entrée à l'école primaire".

Ce refus était motivé de la manière suivante :

" Par ailleurs, le Conseil a décidé de ne pas approuver l'octroi des "prime de bien-être" (nouvel article 47, alinéa 3 - 1000 francs par ménage pendant les trois années suivant le mariage, pour autant que les deux conjoints soient inscrits auprès de la mutualité) et "prime pour entrée à l'école primaire" (nouvel article 64 - prime unique de 1000 francs pour le 1er jour d'école primaire). En effet, de telles interventions sont en contradiction avec les dispositions des articles 2 et 3 de la loi du 6 août 1990 susvisée, selon lesquelles les buts d'une mutualité doivent se situer dans le cadre et les limites de la santé".

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des articles 2, 3 et 11, § 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs et de l'excès de pouvoir; qu'en une première branche, elle fait valoir que l'acte attaqué refuse d'approuver deux primes qui visent à promouvoir le bien-être social de ses affiliés alors que les articles 2 et 3 de la loi du 6 août 1990 autorisent les mutualités à instaurer des aides visant à promouvoir le bien-être physique, psychique et social de ceux-ci; qu'elle reproche à la première partie adverse d'entendre la promotion de la santé dans un sens étroit en la réduisant à ses seuls aspects physiques et psychiques; qu'en une deuxième branche, elle soutient que puisqu'elle repose sur une interprétation erronée de la loi du 6 août 1990, la décision attaquée est illégale dans ses motifs de droit; qu'en une troisième branche, elle affirme qu'en vertu de l'article 11, § 2, de la même loi la partie adverse ne

peut refuser son approbation que dans deux cas bien précis, soit celui de l'illégalité de la disposition statutaire proposée ou celui du péril financier qu'elle risquerait d'entraîner, et que ces conditions font défaut en l'espèce;

Considérant, quant à la première et à la deuxième branche, que, comme le rappelle la première partie adverse dans son mémoire en réponse, les termes "bien-être physique, psychique et social" employés dans les articles 2 et 3 de la loi du 6 août 1990, précitée, ne peuvent être compris que comme se rapportant à la santé, ainsi que l'a affirmé la Cour d'arbitrage dans son arrêt n ° 23/92 du 2 avril 1992; que la Cour a déclaré en effet :

B.7. (...)

" La définition légale des "mutualités" se réfère au concept de santé largement défini par l'Organisation mondiale de la Santé : un état de bien-être physique, psychique et social. Il ressort toutefois des travaux préparatoires que le législateur n'a pas entendu s'écarter de la notion de santé telle qu'elle est habituellement utilisée dans la législation sur l'assurance maladie-invalidité (Doc. parl., Chambre, 1989-1990, n° 1153/1 - exposé des motifs, p. 2; n° 1153/6 - rapport au nom de la Commission des affaires sociales, p. 2).

En vertu de l'article 2, § 1er, de la loi du 6 août 1990, les mutualités ne peuvent donc qu'exercer des activités ayant un lien avec la santé, dans un esprit de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité et sans but lucratif (Doc. parl., Chambre, 1989-1990, n° 1153/6, p. 2, Exposé du Ministre des Affaires sociales).

Ces activités sont définies par l'article 3 de la loi du 6 août 1990 :
- la participation à l'exécution de l'assurance maladie-invalidité obligatoire;
- l'organisation, en tant qu'assureur social, des services dans le domaine de la maladie et de l'incapacité de travail;
- l'octroi d'aide, d'information, de guidance et d'assistance dans le domaine de la santé.

(...)

B.10.1.L'article 3 de la loi du 6 août 1990 traite des missions des mutualités.

Ces missions sont énoncées sous trois litteras :

Le littera a règle la tâche principale : la participation à l'exécution de l'assurance maladie-invalidité obligatoire. L'organisation de cette collaboration et des responsabilités qui incombent en la matière aux mutualités sont réglées par la législation relative à l'assurance maladie-invalidité, en l'occurrence la loi du 9 août 1963.

Le littera b prévoit l'intervention financière des mutualités "pour leurs affiliés et les personnes à leur charge, dans les frais résultant de la prévention et du traitement de la maladie et de l'invalidité" et l'octroi d'indemnités par les mêmes mutualités "en cas d'incapacité de travail ou lorsque se produit une situation en vertu de laquelle le bien-être physique, psychique ou social visé à l'article 2 peut être encouragé".

Cette mission est précisée comme suit dans les travaux préparatoires :

" En second lieu, les mutualités et unions nationales se voient confirmées dans leur rôle d'assureur social. Comme c'est le cas actuellement, elles pourront organiser des services dans le domaine de la maladie et de l'incapacité de travail. Elles pourront également couvrir des risques que l'assurance maladie-invalidité ne prend pas ou ne prend que partiellement à sa charge. Ceci doit permettre de répondre aux besoins spécifiques des membres ou de certains groupes; l'assurance des 'petits risques' pour les indépendants en fournit un exemple.

Les avantages qu'elles accordent dans leurs services d'assurance libre et complémentaire forment donc non seulement un complément des prestations de sécurité sociale, mais peuvent également combler des lacunes de ce système. Elles peuvent donc intervenir lorsque se produit une situation par laquelle le bien-être physique, psychique ou social visé à l'article 2 de ce projet peut être promu. Toute activité exercée aussi bien dans le domaine de l'assurance libre que dans celui de l'assurance complémentaire devra donc répondre au cadre esquissé dans cet article, formé par les trois principes de 'prévoyance', 'd'assistance mutuelle' et de 'solidarité'.

C'est la tâche de l'Office de Contrôle de veiller à ce que les activités organisées par les mutualités ou les unions nationales respectent bien ces principes."
(Doc. parl., Chambre, 1989-1990, n° 1153/1, p. 3 - exposé des motifs; Chambre, 1989-1990, n° 1153/6, p. 3 - exposé du Ministre des Affaires sociales; Sénat, 1989-1990, n° 993-2, p. 3 - exposé du Ministre des Affaires sociales).

Le littera c donne pour mission aux mutualités "l'octroi d'aide, d'informations, de guidance et d'assistance en vue de promouvoir le bien-être physique, psychique et social, entre autres par l'accomplissement des missions visées sous a) et b)".

D'après les travaux préparatoires cités ci-avant, ces activités constituent un complément nécessaire des services fournis.

Les mots "entre autres" doivent être placés dans le contexte de la définition donnée par les articles 2 et 3 (Doc. parl., Sénat, 1989-1990, n° 993-2, p. 32; déclaration du Ministre des Affaires sociales); ils ne permettent pas aux mutualités d'instaurer des activités et des services sortant du domaine des soins de santé";

qu'en considérant que la "prime de bien-être" et la "prime pour entrée à l'école primaire" sont en contradiction avec les articles 2 et 3 de la loi du 6 août 1990, la première partie adverse n'a pas fait une fausse interprétation de ces dispositions ni violé celles-ci; que le moyen n'est fondé ni en sa première ni en sa seconde branche;

Considérant, quant à la troisième branche, qu'en invoquant la violation de l'article 11, § 2 de la loi du 6 août 1990, précitée, la requérante fait l'hypothèse que la "prime de bien être" et la "prime pour entrée à l'école primaire" seraient conformes à la loi et que, dès lors, faute de générer un péril financier, la première partie adverse n'aurait pu que les approuver; qu'il a été établi par l'examen des deux première branches du moyen que cette hypothèse est inexacte; qu'en sa troisième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir en ce que l'acte attaqué refuse d'approuver les primes qu'elle a décidées au motif que les mutualités devraient se limiter à des interventions en faveur de la santé, alors que de nombreuses autres mutualités proposent à leurs affiliés des primes qui n'ont pas de lien direct avec la santé, telles que

"primes ou cadeaux à l'occasion des anniversaires, des noces d'or, de l'obtention du permis de conduire ...";

Considérant que la partie adverse répond qu'elle pratiques une distinction en matière de primes et cadeaux selon qu'elles sont accordées avant ou après le 1er janvier 1991, date d'entrée en vigueur de la loi du 6 août 1990, précitée, et affirme que les primes d'un type existant à cette date ne sont plus approuvées que provisoirement et sous réserve d'un réexamen ultérieur;

Considérant que s'il est vrai que la partie adverse reconnaît avoir approuvé l'octroi par des mutualités de primes ou avantages d'une légalité contestable parce qu'étrangers au domaine de la santé, la requérante n'est pas fondée à se plaindre de n'avoir pas bénéficié du même laxisme, en se fondant sur les articles 10 et 11 de la Constitution, ceux-ci affirmant l'égalité devant la loi et non l'égalité devant l'illégalité; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le dix-sept septembre 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET, président de chambre,
HANSE, conseiller d’Etat,
LEWALLE, conseiller d’Etat,
HARMEL, greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. Ch.-L. CLOSSET.