

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 220.232 du 6 juillet 2012

G./A.205.376/VI-19.622

En cause : **LA FEDERATION DES MUTUALITES SOCIALISTES
DU LUXEMBOURG,**

ayant élu domicile chez
Me Marc BARTHOLOMEEUSEN, avocat,
rue du Prince Royal, n° 19,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Union nationale des mutualités socialistes,

ayant élu domicile chez
Me Michel LECLERCQ, avocat,
chaussée de Bruxelles, n°s 281-283,
1190 Bruxelles.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 22 juin 2012, la Fédération des mutualités socialistes du Luxembourg sollicite l'annulation et la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision prise le 21 juin 2012 par le Conseil d'administration de l'Union Nationale des Mutualités Socialistes, aux termes de laquelle celui-ci décide de suspendre l'exercice des compétences des organes de la Mutualité Socialiste du Luxembourg pour que l'Union Nationale s'y substitue, conformément aux dispositions de l'article 7 § 3 de la loi de 1990, immédiatement et pour une durée de six mois, renouvelable".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance du 27 juin 2012, notifiée aux parties, convoque celles-ci à comparaître le 5 juillet 2012 à 13 heures 30.

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Etienne VAUTHIER, loco Me Marc BARTHOLOMEEUSEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Mes Michel LECLERCQ et Jean LAURENT, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Denis DELVAX, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

III. 1. Thèses des parties

Au soutien de sa thèse selon laquelle la partie adverse constitue une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la requérante expose ce qui suit :

" L'Union Nationale des Mutualités Socialistes doit être considérée, lorsqu'elle a pris la décision litigieuse, comme une autorité administrative.

Il n'est pas contestable que les Unions nationales ne relèvent ni du pouvoir législatif ni du pouvoir judiciaire.

Elles sont reconnues et agréées par les autorités publiques (loi de 1990).

Par ailleurs, aux termes de l'article 6 § 1^{er} de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, les unions nationales ont pour but, dans un esprit de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité, de promouvoir le bien-être physique, psychique et social.

Dans ce cadre, et en vertu de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, elles sont autorisées, en qualité d'organismes assureurs, à contribuer à l'exécution de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Ce faisant, elles exercent une mission d'intérêt public et général qui lui a été déléguée par les pouvoirs publics.

Les Unions Nationales peuvent déléguer ces compétences aux Mutualités qui leur sont affiliées.

Les autorités publiques disposent en outre d'un pouvoir de contrôle des Unions Nationales au travers de l'Office de contrôle des mutualités.

Celui-ci dispose notamment, aux termes de l'article 52 de la loi de 1990, du pouvoir de veiller à ce que les services activités instaurés par les Unions nationales soient conformes aux dispositions de cette loi ainsi que de contrôler et de veiller au fonctionnement des assemblées générales des Unions nationales, ou encore de contrôler le respect par les Unions nationales des dispositions administratives, comptables et financières qu'elles sont tenues d'appliquer en vertu de la loi de 1990 et de la loi coordonnée de 1994.

Il résulte en outre notamment de l'article 7 de la loi de 1990 que les Unions nationales disposent de prérogatives exorbitantes conférées par la loi, dont la possibilité de mettre sous tutelle une Mutualité disposant de sa propre personnalité juridique et de se substituer à ses organes de gestion habituels".

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste que la qualité d'autorité administrative lui soit reconnue. Après avoir rappelé la référence aux autorités administratives que contient l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat précitées, elle décrit les jurisprudences respectives du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation et énumère les critères que ces deux juridictions ont progressivement identifiés pour permettre de cerner la notion d'"autorité administrative", au sens de la disposition précitée. Confrontant à ces enseignements sa propre situation, la partie adverse relève, avant tout, que, à l'instar des autres unions nationales de mutualités, elle n'a pas été créée par les pouvoirs publics, même si, par ailleurs, elle est agréée en vertu de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités. Elle confirme qu'elle exerce bien une mission de service public et est soumise au contrôle des pouvoirs publics. Elle conteste, en revanche, que les décisions prises par les unions nationales à l'égard des mutualités constituent des décisions obligatoires à l'égard des tiers, faisant valoir, en substance, qu'il existe une relation telle entre les unions nationales et les mutualités que l'on ne peut pas considérer que les mutualités sont des tiers par rapport aux unions nationales. Passant en revue diverses dispositions de la loi du 6 août 1990 qui lui paraissent pertinentes à cette fin, elle en retient que cette loi a conçu un mode d'organisation dans lequel les mutualités ne sont pas des tiers vis-à-vis des unions nationales, les mutualités étant des affiliées des unions nationales sur lesquelles ces unions exercent un certain nombre de prérogatives. Sur la base de ces développements, la partie adverse conclut qu'elle ne peut, au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat, être considérée comme une autorité administrative pour l'application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et que le recours est, pour cette raison, irrecevable.

En termes de plaidoiries, la requérante insiste sur ce que son autonomie à l'égard de la partie adverse doit lui valoir d'être considérée comme un tiers pour lequel certaines décisions prises par la partie adverse sont obligatoires.

III. 2. Décision du Conseil d'Etat

La partie adverse est une union nationale de mutualités, à laquelle la requérante est affiliée conformément à la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités.

Il n'a été contesté, ni dans les écrits de procédure ni au cours des plaidoiries, que la partie adverse a été créée par des personnes privées et qu'elle revêt une forme de droit privé, et ce, même si celle-ci, propre aux unions nationales de mutualités, n'est pas régie par le droit commun des associations, mais par la loi du 6 août 1990 précitée. Ce caractère privé n'est affecté ni par la nature des missions de service public dévolues à la partie adverse, ni par les contrôles et procédés de droit administratif auxquels elle est soumise.

S'agissant de qualifier ou non une personne morale d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, il convient de distinguer entre, d'une part, les personnes morales créées par les pouvoirs publics, fût-ce sous une forme de droit privé, aux fins d'assurer une mission de service public et, d'autre part, les personnes morales de droit privé, nées de la seule initiative privée, mais agréées ou contrôlées par les pouvoirs publics pour assumer une mission de service public. Les premières sont parties intégrantes de l'administration, et elles peuvent être qualifiées d'autorités administratives, même si elles ne sont pas fondées à prendre des décisions obligatoires vis-à-vis de tiers, alors que les secondes ne seront qualifiées d'autorités administratives que si elles sont habilitées à prendre et lorsqu'elles prennent unilatéralement des décisions obligatoires à l'égard des tiers.

L'acte attaqué, qui suspend l'exercice des compétences des organes de la requérante et y substitue la partie adverse, revêt sans doute un caractère obligatoire. Toutefois - et sans qu'il soit nécessaire d'apprécier le degré d'autonomie ou, au contraire, de dépendance de la requérante à l'égard de la partie adverse -, il ressort des statuts de celle-ci et, plus généralement encore, de la loi du 6 août 1990, que les parties à la cause entretiennent des relations telles que la requérante ne peut, *prima facie*, passer pour être un tiers à l'égard de la partie adverse. Raisonner autrement conduirait à priver de sens la notion de tiers, désignant une personne étrangère à une affaire, un groupe ou une relation.

Pour le surplus, les parties n'ont invoqué aucun élément qui autoriserait à considérer que l'acte attaqué produit des effets obligatoires à l'égard de tiers à leur relation.

Dès lors que la partie adverse ne peut, au terme d'un examen effectué en extrême urgence, être considérée comme ayant pris une décision obligatoire à l'égard des tiers, elle ne saurait être qualifiée d'autorité administrative, de sorte que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître de la requête. Celle-ci doit, en conséquence, être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le six juillet deux mille douze par :

MM. David DE ROY,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Vincent DURIEUX.

David DE ROY.