

Numéro du rôle : 139
Arrêt n° 17/89 du 28 juin 1989

A R R E T

En cause : la demande de suspension des articles 49 et 50 de la loi-programme du 30 décembre 1988, introduite par l'"Union professionnelle des entreprises d'assurances belges et étrangères opérant en Belgique" et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des Présidents E. GUTT et J. DELVA,
et des juges J. SAROT, I. PETRY, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR et H. BOEL,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 16 mai 1989, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 mai 1989 et reçue au greffe le 18 mai 1989,

1° "l'Union professionnelle des entreprises d'assurances belges et étrangères opérant en Belgique", en abrégé U.P.E.A., union professionnelle ayant son siège à 1040 Bruxelles, square de Meeûs, 29, représentée par son conseil de direction;

2° la société anonyme "A.G. 1830 - Compagnie belge d'assurances générales", en abrégé "AG 1830", compagnie d'assurances ayant son siège social à 1000 Bruxelles, boulevard Emile Jacqmain, 53, inscrite au R.C.B. sous le n° 345.622, représentée par son gérant, Monsieur V. CROES, administrateur-directeur général;

3° la société anonyme "d.k.v. International", compagnie d'assurances ayant son siège social à 1210 Bruxelles (Schaerbeek), rue Gineste, 7, inscrite au R.C.B. sous le n° 387.896, représentée par son conseil d'administration;

4° la société anonyme "Assubel-Vie", compagnie d'assurances ayant son siège social à 1000 Bruxelles, rue de Laeken, 35, inscrite au R.C.B. sous le n° 574, représentée par son conseil d'administration;

5° la société anonyme "Assurance du Boerenbond belge", en abrégé "A.B.B.", compagnie d'assurances ayant son siège à Louvain, Minderbroedersstraat, 9, inscrite au R.C.L. sous le n° 121, représentée par son conseil d'administration;

demandent l'annulation des articles 49 et 50 de la loi-programme du 30 décembre 1988, publiée au Moniteur belge du 5 janvier 1989.

Les requérants ont par la même requête demandé la suspension des dispositions légales susvisées.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 18 mai 1989, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

En date du 29 mai 1989, les juges-rapporteurs I. PETRY et L. DE GREVE ont émis l'avis qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, à l'application des articles 71 et 72 de la loi organique susdite.

Ces avis ont été repris au procès-verbal dressé le même jour par le président E. GUTT.

Conformément au point 2 de la directive de la Cour du 14 février 1989, la Cour réunie en chambre du conseil, par décision du 30 mai 1989, a décidé qu'il y avait lieu de fixer l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 13 juin 1989, et a chargé le président de prendre une ordonnance à cet effet en précisant le délai dont disposeront les autorités pour faire parvenir au greffe leurs observations écrites.

Par ordonnance du même jour, le président E. GUTT a fixé l'audience au 13 juin 1989 à 15 heures et a dit que les autorités mentionnées à l'article 76, § 4, de la loi organique de la Cour pourraient faire parvenir au greffe leurs observations écrites, jusqu'au jeudi 8 juin 1989 inclus.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités susdites et aux requérantes par lettres recommandées à la poste le 31 mai 1989 et remises à leurs destinataires les 1er et 2 juin 1989.

Par ordonnance du 7 juin 1989, le président E. GUTT a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Le Conseil des Ministres a fait parvenir une note d'observations par lettre recommandée à la poste le 7 juin 1989 et reçue au greffe le 8 juin 1989.

A l'audience publique du 13 juin 1989 :

ont comparu :

- Mes J. PUTZEYS et A. VERRIEST, avocats du barreau de Bruxelles, pour les cinq parties requérantes;
- Mes J.-L. FAGNART et J.Fr. NEURAY, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;
- les juges PETRY et DE GREVE ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure a été poursuivie conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi

organique du 6 janvier 1989, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. EN DROIT

A.1.1. Les requérants invoquent un moyen unique tiré de la violation de l'article 6 de la Constitution, moyen subdivisé en trois branches.

Selon la première, les articles 49 et 50 ne viseraient que les compagnies d'assurances privées et non les unions nationales de mutualités, leurs fédérations et sociétés primaires.

Selon la deuxième, ces dispositions ne viseraient que les prestataires et bénéficiaires d'avantages extra-légaux et non d'avantages légaux.

Selon la troisième, enfin, elles ne viseraient, parmi les contrats d'assurance ayant pour objet des prestations extra-légales, que les contrats d'assurance-hospitalisation et non ceux ayant pour objet d'autres prestations extra-légales.

A.1.2. Pour justifier l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, les requérants soulignent que les dispositions attaquées, en vigueur depuis le 1er janvier 1989 ne s'appliquent pas aux unions nationales de mutualités, à leurs fédérations et sociétés primaires, alors que tous les autres organismes qui pratiquent l'assurance hospitalisation y sont soumis.

A.2.1. En ce qui concerne la recevabilité, le Conseil des Ministres considère que les articles 49 et 50 de la loi programme étant entrés en vigueur avant la loi spéciale du 6 janvier 1989 organique de la Cour d'arbitrage et la requête n'invoquant que la violation de l'article 6 de la Constitution, la requête en annulation devrait être déclarée irrecevable et la demande de suspension rejetée.

A.2.2. En ce qui concerne les conditions visées à l'article 20, 1^o, de la loi organique sur la Cour d'arbitrage, le Conseil des Ministres conteste, tout d'abord, le sérieux du moyen invoqué. Selon la note, le prélèvement visé à l'article 49 ne peut être considéré comme discriminatoire, sous peine de remettre en cause "tout le mécanisme de perception des ressources de l'I.N.A.M.I. pris dans son intégralité"; très subsidiairement, à supposer qu'une différenciation soit faite, le Conseil des Ministres estime que le requérant reconnaît lui-même la justification et le caractère objectif de celle-ci; le moyen manquerait donc en fait.

Par ailleurs, le Conseil des Ministres considère qu'un préjudice grave difficilement réparable qui résulterait de l'exécution immédiate des dispositions attaquées, n'est établi en aucun de ses éléments.

La note conteste l'existence d'un préjudice. Selon le Conseil des Ministres, les dispositions attaquées ne créent pas une distinction entre les compagnies d'assurances privées, les organismes d'A.M.I. et les compagnies étrangères accordant en conformité avec le droit européen des prestations en Belgique; en outre, l'allégation selon laquelle l'I.N.A.M.I., en cas d'annulation ultérieure par la Cour, ne rembourserait pas les sommes indûment perçues, est considérée par le Conseil des Ministres comme "gratuite et inadmissible" et fait fi, par ailleurs, de l'intervention prévisible des autorités de tutelle de l'I.N.A.M.I.

Le Conseil des Ministres conteste ensuite la gravité du préjudice allégué, en relevant en outre que les requérants n'étayant pas l'estimation qu'ils font de celui-ci à 100 millions.

Se référant à l'arrêt de la Cour n^o 33 du 29 janvier 1987, le Conseil des Ministres conteste également que la perception d'une cotisation puisse être considérée comme un préjudice grave difficilement réparable.

La note d'observations souligne enfin, que le préjudice grave doit résulter de l'application immédiate des dispositions attaquées : or la requête n'est introduite que le 17 mai 1989 alors que la loi a été publiée le 5 janvier 1989.

En conséquence, le Conseil des Ministres demande à la Cour de déclarer la demande de suspension irrecevable ou, à tout le moins, non fondée.

En ce qui concerne la recevabilité

B.1. Il résulte de l'article 21 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage qu'une demande de suspension ne peut être introduite que conjointement avec le recours en annulation ou après qu'un tel recours a déjà été introduit. La demande de suspension est dès lors subordonnée au recours en annulation. Il découle de ce qui précède que la question de la recevabilité du recours en annulation doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

Le Conseil des Ministres objecte que le recours en annulation est irrecevable étant donné que le moyen unique sur lequel il est fondé n'est pas recevable.

Seule la violation de l'article 6 de la Constitution est invoquée à l'appui du recours en annulation.

Selon le Conseil des Ministres, cette violation ne peut pas être invoquée de manière recevable en l'espèce étant donné que les dispositions législatives incriminées, à savoir les articles 49 et 50 de la loi-programme du 30 décembre 1988, sont entrées en vigueur avant la loi spéciale du 6 janvier 1989 qui a notamment étendu la compétence d'annulation de la Cour d'arbitrage au contrôle de conformité à l'article 6 de la Constitution.

Il s'agit là, en réalité, d'un déclinatoire de compétence ratione temporis.

L'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage qui a, en application de l'article 107ter de la Constitution révisé le 15 juillet 1988, étendu la compétence de la Cour d'arbitrage au contrôle des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, a été publié au Moniteur belge du 7 janvier 1989 et est entré en vigueur le 17 janvier 1989.

La Cour est compétente pour connaître d'un recours en annulation basé sur la violation des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, qui est introduit après le 17 janvier 1989 contre une norme qui est entrée en vigueur avant cette date. Il faut encore que les conditions de recevabilité du recours en annulation, notamment celle du délai, soient remplies, ce qui en l'espèce n'est pas contesté.

L'exception ne peut être accueillie.

Sur la demande de suspension

B.2. L'article 49 de la loi-programme du 30 décembre 1988 ajoute aux ressources de l'A.M.I. "le produit d'une cotisation sur les primes ou d'une retenue sur les prestations extra-légales en matière d'assurance hospitalisation en faveur des bénéficiaires" de la loi du 9 août 1963 sur l'A.M.I.; il habilite en outre le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à déterminer les modalités d'application de cette disposition.

L'article 50 affecte la ressource supplémentaire ainsi créée au secteur soins de santé de l'A.M.I.

B.3. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

1^o des moyens sérieux doivent être invoqués;

2^o l'exécution immédiate de la loi attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la même loi dispose en outre : "La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

B.4. Pour démontrer le préjudice grave difficilement réparable, les requérants font valoir que la perception d'une cotisation sur les primes d'assurance-hospitalisation impose aux institutions visées à l'article 49 de la loi-programme précitée une charge financière et administrative dont le montant peut être évalué à cent millions de francs par an.

Ces coûts supplémentaires seraient également de nature à fausser le jeu de la concurrence avec les institutions belges non visées à l'article 49 et avec les compagnies d'assurances étrangères.

Enfin, les requérants soulignent que si la Cour devait annuler les dispositions incriminées, la seule conséquence de son arrêt serait de faire naître à l'égard de l'I.N.A.M.I., une créance dont le recouvrement serait très incertain eu égard à l'immunité dont jouit l'I.N.A.M.I. en sa qualité de personne morale de droit public au niveau des voies d'exécution qui peuvent être pratiquées à son encontre.

B.5. Les requérants n'apportent aucun élément de fait pouvant être retenu à l'appui de leur thèse selon laquelle les charges financières sont globalement estimées à cent millions de francs par an.

Il n'est pas davantage établi à suffisance comment et dans quelle mesure l'exécution immédiate des dispositions légales querellées pourrait avoir pour effet de fausser le jeu de la concurrence.

Enfin, le refus par l'I.N.A.M.I. d'exécuter une décision de justice ou des difficultés éventuelles d'exécution ne peuvent justifier le risque d'un préjudice grave difficilement réparable.

B.6. Dès lors, il est sans intérêt que la Cour examine l'admissibilité d'un préjudice évalué collectivement et globalement : il suffit qu'elle constate que les requérants n'apportent aucune preuve du risque de préjudice grave difficilement réparable qui résulterait de la discrimination alléguée dont seraient entachés les articles 49 et 50 de la loi-programme du 30 décembre 1988.

B.7. Les deux conditions visées à l'article 20, 1^o de la loi spéciale du 6 janvier 1989 étant cumulatives et le risque de préjudice grave difficilement réparable n'étant pas établi, il n'y a pas lieu d'examiner l'autre condition selon laquelle des moyens sérieux doivent être invoqués.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

rejette la demande de suspension des articles 49 et 50 de la loi-programme du 30 décembre 1988.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 juin 1989.

Le greffier,

H. VAN DER ZWALMEN

Le président,

E. GUTT