

Numéros du rôle : 273-277

Arrêt n° 24/92  
du 2 avril 1992

**A R R E T**

---

En cause : les recours en annulation partielle de la loi  
du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux  
unions nationales de mutualités.

La Cour d'arbitrage, en séance plénière,

composée des présidents J. Delva et I. Pétry,  
et des juges J. Wathelet, F. Debaedts, L. De Grève,  
L.P. Suetens, M. Melchior, H. Boel, L. François et  
P. Martens,

assistée du greffier L. Potoms,  
présidée par le président J. Delva,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*                   \*

**I. OBJET DES RECOURS**

A. Par requête du 18 mars 1991, envoyée à la Cour par lettre recommandée à la poste du 19 mars 1991, l'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndikaat, dont le siège social est établi à 2018 Anvers, Jan van Rijswijcklaan 80, introduit un recours en annulation des articles 3, b) et c), et 39, § 1er, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités.

Cette affaire est inscrite au rôle de la Cour sous le n° 273.

B. Par requête du 27 mars 1991, envoyée à la Cour par lettre recommandée à la poste portant la même date, un recours en annulation de l'article 39 de la loi précitée est introduit par :

1. L'Ordre national des avocats de Belgique, ayant son siège au Palais de Justice, place Poelaert à 1000 Bruxelles, représenté par le conseil général, à la requête de son doyen, Me H. Van Eecke;
2. Me H. Van Eecke, avocat, doyen de l'Ordre national des avocats de Belgique, chaussée de Gand 1097, 1080 Bruxelles 8;
3. Me L. De Gryse, avocat à la Cour de cassation, bâtonnier de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation, avenue Octave Michot 18, 1640 Rhode-Saint-Genèse;
4. Me X. Magnee, avocat, bâtonnier de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, avenue d'Andrimont 3, 1180

Bruxelles;

5. Me H. Dierckxsens, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau d'Anvers, Zegersdreef 49, 2930 Brasschaat;
6. Me A. De Ridder, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, avenue de Jette 191, 1090 Bruxelles;
7. Me J. Maisse, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Liège, rue des Augustins 40, 4000 Liège;
8. Me A. Van Damme, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Gand, Abdus- straat 24, 9000 Gand;
9. Me A. Tossens, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Charleroi, avenue Louise 437, boîte 19, 1050 Bruxelles;
10. Me F. Moeykens, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Bruges, Vestingsstraat 75, 8310 Bruges;
11. Me H. Heyvaert, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Termonde, Koningin Astridlaan 23, 9200 Termonde;
12. Me C. Leysen, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Courtrai, Bos- straat 11, 8500 Courtrai;
13. Me J.-M. Van Eecke, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Louvain, Huttelaan 273, 3001 Heverlee;
14. Me A. Van Der Graesen, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Hasselt, Molenveld 21, 3580 Beringen;
15. Me E. Raisiere, avocat, bâtonnier de

- l'Ordre des avocats du barreau de Namur,  
rue A. Bastin 10, 5000 Namur;
16. Me J.C. Cavenaile, avocat, bâtonnier de  
l'Ordre des avocats du barreau de Mons,  
rue du Gouvernement 34, 7000 Mons;
  17. Me M. Vanbuul, avocat, bâtonnier de  
l'Ordre des avocats du barreau de  
Tongres, Kielen- straat 50, 3700 Tongres;
  18. Me H. Van Den Berghen, avocat, bâtonnier  
de l'Ordre des avocats du barreau de  
Malines, Augustijnenstraat 6, 2800  
Malines;
  19. Me M. Janssens, avocat, bâtonnier de  
l'Ordre des avocats du barreau de  
Nivelles, rue du Béguinage 20, 1400  
Nivelles;
  20. Me H. Schrijvers, avocat, bâtonnier de  
l'Ordre des avocats du barreau de  
Turnhout, Graatakker 169, 2300 Turnhout;
  21. Me C. Poncin, avocat, bâtonnier de  
l'Ordre des avocats du barreau de  
Tournai, rue Barre Saint-Brice 15, 7500  
Tournai;
  22. Me H. Van Driessche, avocat, bâtonnier de  
l'Ordre des avocats du barreau  
d'Audenarde, Dijkstraat 75, 9700  
Audenarde;
  23. Me J.-M. Raxhon, avocat, bâtonnier de  
l'Ordre des avocats du barreau de  
Verviers, rue du Palais 58, 4800  
Verviers;
  24. Me J.M. Mahieux, avocat, bâtonnier de  
l'Ordre des avocats du barreau de Dinant,  
rue Gérard de Cambrai 27, 5620 Florennes;
  25. Me M. Bribosia, avocat, ancien bâtonnier  
de l'Ordre des avocats du barreau de Huy,  
place Saint-Denis 4, 4500 Huy;

26. Me L. Vanryckegem, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau d'Ypres, Basculestraat 11, 8900 Ypres;
27. Me J. Goffinet, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau d'Arlon, avenue Nothomb 64, 6700 Arlon;
28. Me L. Lagrou, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Furnes, Zwarte Nonnenstraat 13, 8630 Furnes;
29. Me J.-P. Jentges, avocat, ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Neufchâteau, avenue de la Victoire 56, 6840 Neufchâteau;
30. Me J. Bourguignon, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Marche-en-Famenne, Porte de Rochefort 32, 6900 Marche-en-Famenne;
31. Me M.-R. Grimar, avocat, bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau d'Eupen, Stockis 11, 4890 Thimister,

Cette affaire est inscrite au rôle de la Cour sous le n° 277.

## II. PROCEDURE

### Affaire portant le numéro 273 du rôle

Par ordonnance du 20 mars 1991, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Le 26 mars 1991, les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique précitée.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 8 avril 1991.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 10 avril 1991.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire le 21 mai 1991.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste du 28 mai 1991.

La requérante a introduit un mémoire en réponse le 28 juin 1991.

Par ordonnance du 2 juillet 1991, la Cour a prorogé jusqu'au 19 mars 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

#### **Affaire portant le numéro 277 du rôle**

Par ordonnance du 28 mars 1991, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi organique.

Le 9 avril 1991, les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique précitée.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 17 avril 1991.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 24 avril 1991.

Le requérant J.C. Cavenaile, préqualifié, s'est désisté de son recours par lettre recommandée à la poste du 15 mai 1991.

Me A. Cornil, avocat, ancien bâtonnier et membre du conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Mons, rue Nicolas d'Hardenpont 7, 7000 Mons, a introduit un mémoire le 15 mai 1991, par application de l'article 87, § 2, de la loi organique.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire le 30 mai 1991.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 11 juin 1991.

Les requérants, J.C. Cavenaile excepté, et la partie intervenante A. Cornil ont introduit un mémoire en réponse le 15 juillet 1991.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire en réponse le 16 juillet 1991.

Par ordonnance du 2 juillet 1991, la Cour a prorogé jusqu'au 27 mars 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

**Affaires portant les numéros 273 et 277 du rôle**

Par ordonnance du 15 octobre 1991, la Cour a joint les affaires portant les numéros 273 et 277 du rôle.

Par ordonnance du 15 octobre 1991, le président J. Delva a soumis les affaires jointes à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 27 novembre 1991, la Cour a décidé que les affaires étaient en état et a fixé l'audience au 18 décembre 1991.

Cette ordonnance ainsi que l'ordonnance de jonction précitée ont été notifiées aux parties et à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 27 novembre 1991.

Par ordonnance du 4 novembre 1991, le président I. Pétry a constaté que le juge K. Blanckaert était légitimement empêché de siéger, de sorte que le juge-rapporteur P. Martens a dû s'abstenir de siéger en l'affaire; il en est résulté que le juge M. Melchior est devenu le premier sur la liste comme prévu à l'article 59 de la loi organique et qu'il a dès lors succédé au juge P. Martens comme rapporteur.

Par ordonnance du 18 décembre 1991, le président I. Pétry a constaté que le juge D. André était légitimement empêché de siéger, de sorte que le juge P. Martens fait à nouveau partie du siège en remplacement du juge D. André.

A l'audience du 18 décembre 1991 :

- ont comparu :  
Me W. Lambrechts, avocat du barreau d'Anvers, pour la requérante dans l'affaire portant le numéro 273 du rôle, et Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérants et la partie intervenante dans l'affaire portant le numéro 277 du rôle;  
Me E. Balate, avocat du barreau de Mons, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;
- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et M. Melchior ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires jointes ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi organique, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

### **III. LES DISPOSITIONS ENTREPRISES**

L'article 3 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités dispose :

Les mutualités doivent instaurer au moins un service qui a pour but :

- a) la participation à l'exécution de l'assurance maladie-invalidité obligatoire, réglée par la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, pour autant qu'elles aient reçu dans ce but une autorisation de l'union nationale;
- b) l'intervention financière 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 ou l'octroi d'indemnités 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;
- c) l'octroi d'aide, d'information, 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).

Elles ne pourront obtenir ou maintenir la personnalité juridique qu'à condition de participer à l'assurance maladie-invalidité obligatoire visée sous a) et d'instituer au moins un des services visés sous b).

L'article 39 de la même loi dispose :

§ 1er. Les mutualités et les unions nationales peuvent, avec l'accord des membres concernés ou des personnes à leur charge, ester en justice pour défendre les intérêts de ces personnes à l'égard de tiers

dans le cadre des services ou activités prévus aux articles 3, b) et c), et 7, §§ 2 et 4.

Les mutualités et les unions nationales peuvent ester en justice pour défendre les droits individuels de leurs membres, moyennant l'accord explicite du membre concerné ou des personnes à sa charge, ou les droits collectifs de leurs membres et des personnes à leur charge, qui résultent des accords et conventions visés au titre III, chapitre 4, de la loi du 9 août 1963 précitée, ainsi que de l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

§ 2. L'action des mutualités et des unions nationales ne porte pas préjudice aux droits des membres et des personnes à leur charge d'introduire eux-mêmes l'action ou d'intervenir dans le litige.

#### IV. QUANT A LA RECEVABILITE DES RECOURS

##### A. Affaire portant le numéro 273 du rôle

- 1.A.1. Le Conseil des Ministres conteste la recevabilité du recours en annulation au motif que la partie requérante, l'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndicaat, ne justifierait pas de l'intérêt requis en droit, tel que défini dans la jurisprudence de la Cour. En effet, ni la partie requérante ni ses membres ne seraient affectés défavorablement par les dispositions querellées.

Les possibilités fournies aux mutualités par l'article 3 dans le domaine de la sécurité sociale sont susceptibles de contribuer à l'amélioration des conditions dans lesquelles s'exerce l'offre de services des médecins généralistes et spécialistes, notamment en ce qu'il est dorénavant possible de couvrir également des risques qui ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie-invalidité ou qui ne le sont que partiellement.

L'article 39 querellé ne porte pas atteinte à l'objet de l'a.s.b.l. requérante, tel que défini dans ses statuts, en ce qu'il ne concerne pas l'exercice de la médecine et n'affecte pas les intérêts des membres.

- 1.A.2. La partie requérante estime justifier de l'intérêt requis en droit.

Dans sa requête, l'a.s.b.l. renvoie, pour fonder ledit intérêt, à la définition de son objet social.

Conformément à l'article 2 de ses statuts, l'association a notamment pour objet de représenter ses membres et de revendiquer en leur nom la représentativité pour toute matière personnalisable relevant de la compétence légale de la Communauté flamande, de la Région flamande ou de la Région bruxelloise et concernant l'exercice de la médecine au sens le plus large du terme.

De surcroît, l'objet principal de la partie requérante consiste à représenter, protéger et défendre les intérêts professionnels de ses membres, et ce à la fois pour les médecins généralistes et pour les médecins spécialistes de la Communauté flamande, de la Région flamande et de la Région bruxelloise, l'association pouvant, au besoin, assurer la défense de ses membres devant toute instance judiciaire ou autre.

Au dire de la partie requérante, les dispositions de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, et notamment les articles 3 et 39 de cette loi,

concernent l'exercice

de la médecine ou ont une influence sur celui-ci, de sorte que la partie requérante estime posséder l'intérêt requis en droit pour agir contre cette loi devant la Cour d'arbitrage.

Dans son mémoire en réponse, la partie requérante ajoute, en ce qui concerne spécifiquement l'article 39, que les mutualités, qui peuvent être actives dans le domaine de la politique de santé, pourront ester en justice contre des médecins et, de ce fait, être à la fois juges et parties. La partie requérante déclare en outre : "Les établissements de santé gérés par les mutualités peuvent faire concurrence aux généralistes et aux spécialistes établis ailleurs, d'autant plus qu'en application de l'article 39, les employés des mutualités peuvent influencer les patients". Elle précise : "Etant donné qu'ils exercent une profession régie par une déontologie stricte et qu'ils sont tenus par le secret professionnel, les médecins ne peuvent pratiquement pas se défendre contre l'application de l'article 39 de la loi".

- 1.B.1. Si une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que la norme soit susceptible d'affecter cet objet; que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent et que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres.

- 1.B.2. La partie requérante, l'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndicaat, attaque les articles 3 et 39, § 1er, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités. L'article 3 entrepris définit les missions des mutualités; l'article 39 confère aux mutualités et aux unions nationales le pouvoir d'ester en justice pour défendre les intérêts de leurs affiliés.
- 1.B.3. D'après ses statuts, l'objet principal de la partie requérante, l'a.s.b.l. Vlaams Artsensyndikaat, consiste notamment "à représenter, protéger et défendre les intérêts professionnels de ses membres, et ce à la fois pour les médecins généralistes et pour les médecins spécialistes de la Communauté flamande, de la Région flamande et de la Région bruxelloise".

Les effets allégués des dispositions entreprises sur la situation de l'association et de ses membres -à savoir "qu'il appert de la loi que les mutualités peuvent être actives dans le domaine de la politique de santé et peuvent, de surcroît, ester en justice contre les médecins"- sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement dans leur situation les membres de l'association et, partant, l'objet social de l'association elle-même.

Le recours introduit dans l'affaire 273 est dès lors recevable.

B) Affaire portant le numéro 277 du rôle

2.A.1. Le recours en annulation a été introduit, d'une part, par l'Ordre national des avocats de Belgique et, d'autre part, par une série de requérants individuels, tous avocats et bâtonniers ou anciens bâtonniers de divers barreaux.

Les parties requérantes estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis en droit.

L'Ordre national des avocats de Belgique a été explicitement chargé par l'article 493 du Code judiciaire de veiller à la sauvegarde de l'honneur, des droits et des intérêts professionnels communs des avocats, objectif pour la réalisation duquel il lui est permis, aux termes de l'article 503 du même Code, d'entreprendre des démarches judiciaires. L'Ordre national défend donc, en vertu de la loi elle-même, l'intérêt collectif de tous les avocats. Comme le requiert la Cour d'arbitrage, son objet social est d'une nature particulière, se distingue de l'intérêt général et est réellement poursuivi, ainsi qu'il ressort des activités au demeurant particulièrement durables de l'Ordre national, aussi bien dans le passé que dans le présent.

Les requérants individuels ont également intérêt à introduire un recours en annulation.

La disposition légale attaquée reconnaît aux mutualités et aux unions nationales de mutualités le droit d'ester en justice pour leurs membres et/ou d'autres protégés, ce qui signifie que ces mutualités et unions nationales pourront désormais plaider pour autrui, à l'instar des avocats, mais sans toutefois avoir été assujetties, contrairement aux avocats, à des règles

particulières gouvernant l'exercice de ce droit.

Il s'ensuit que devant les juridictions, les avocats auront à faire face à des adversaires qui ne seront pas soumis à certains devoirs professionnels ou, en tout cas, pas à des devoirs professionnels identiques ou équivalents, ce qui rendra singulièrement malaisé l'accomplissement de leurs missions. Il en résulte que les avocats-requérants ont un intérêt direct et personnel à l'annulation de la disposition querellée.

2.A.2. Le Conseil des Ministres estime que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt dans le chef des requérants, et ce pour deux raisons.

2.A.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des Ministres soutient que les requérants sub 2 à 31 ne justifient pas de l'intérêt requis en droit.

A l'estime du Conseil des Ministres, l'action du premier requérant, l'Ordre national des avocats de Belgique, empêche qu'un recours distinct soit parallèlement exercé par les bâtonniers ou anciens bâtonniers des différents barreaux, en leur qualité de membres du conseil général de l'Ordre.

Le Conseil des Ministres renvoie à cet égard à l'article 493 du Code judiciaire, aux termes duquel le conseil général est seul compétent pour veiller à la sauvegarde de l'honneur, des droits et des intérêts professionnels communs des avocats, ainsi qu'à l'article 503 du même Code, aux termes duquel le conseil général, à la diligence du doyen, représente l'Ordre national. Tous actes judiciaires et extra-judiciaires sont accomplis en son nom.

Il en résulte que le conseil général, dès lors qu'il prend la décision d'agir dans le cadre défini par l'article 493, n'est recevable à agir qu'à la diligence du doyen, et non pas des autres membres.

L'article 493 s'oppose à ce que les bâtonniers et leurs suppléants agissant qualitate qua, et non plus en tant que membres du conseil général, interviennent d'initiative en vue d'assurer la sauvegarde des intérêts professionnels communs des avocats.

Enfin, à supposer que les bâtonniers agissent en représentation de l'Ordre des avocats de chaque barreau, il leur faudrait, conformément à l'article 7 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, prouver qu'il a été délibéré expressément sur cette question par le conseil de l'Ordre de chaque barreau, ce qui n'a pas été le cas.

En ce qui concerne spécifiquement le deuxième requérant agissant en tant que doyen de l'Ordre national, le Conseil des Ministres constate que cette action s'assimile à une action populaire puisque ce n'est pas en sa qualité de doyen représentant l'Ordre national ni en sa qualité de bâtonnier d'un quelconque barreau belge que le doyen est intervenu.

Dans ces conditions, son action est également irrecevable puisqu'une autre instance a été désignée par le Code judiciaire, en l'occurrence l'Ordre national, pour assurer la défense des intérêts de la profession.

2.A.2.2. A l'estime du Conseil des Ministres, les requérants ne justifient pas davantage de l'intérêt requis en droit, en ce que -au regard de la jurisprudence de la Cour- ils ne peuvent être affectés directement et défavorablement dans leur situation juridique par la norme attaquée.

Selon le Conseil des Ministres, les requérants donnent à la disposition entreprise une portée qu'elle n'a pas en réalité.

L'article 39 ne confère en rien aux mutualités et unions nationales le droit de plaider au sens visé par les requérants.

Le Conseil des Ministres renvoie aux travaux préparatoires de la disposition entreprise, qui énoncent, en rapport avec l'article 39, que "les mutualités peuvent, en vue de protéger les intérêts individuels et collectifs de leurs affiliés, les défendre en justice." L'article 39 implique donc exclusivement une reconnaissance du droit d'agir en vue de représenter les intérêts individuels des affiliés, si ceux-ci marquent leur accord. Le Conseil des Ministres déclare que "la mutualité se substitue à une autre personne et agit comme si elle était cette personne par le mécanisme de la représentation" et observe qu'une telle construction existe également dans d'autres lois.

Cette construction se justifie par la qualité de membre de la mutualité, d'une part, et par la volonté explicite du législateur, d'autre part. A l'estime du Conseil des Ministres, il existe une différence fondamentale entre l'action des mutualités et des unions nationales sur la base de la disposition querellée et l'intervention d'un avocat. A l'article 39 il est question d'une subrogation, alors qu'un avocat intervient pour

son client en tant que mandataire. Pour le Conseil des Ministres, la disposition entreprise ne porte pas atteinte à l'article 728, alinéa 1er, du Code judiciaire, qui énonce : "Lors de l'introduction de la cause et ultérieurement, les parties sont tenues de comparaître en personne ou par avocat".

Sur la base de cette disposition, la mutualité peut choisir d'intervenir comme représentant devant les tribunaux compétents, par le biais des organes habilités, de même que toute personne peut comparaître personnellement ou avoir recours à un avocat.

Selon cette interprétation, les avocats ne se trouvent pas affectés dans l'exercice de leur profession par cette forme de représentation instituée par la disposition entreprise, aucun des requérants ne justifiant donc de l'intérêt requis en droit.

- 2.A.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérants soulignent que la première exception d'irrecevabilité du Conseil des Ministres repose manifestement sur un malentendu quant à la qualité des requérants sub 2 à 31, qui sont des avocats individuels n'agissant pas en vue de défendre un intérêt collectif -seul l'Ordre national intervient en cette qualité- ou au nom des Ordres d'avocats respectifs, mais en vue de préserver leur intérêt personnel et individuel en tant qu'avocats et non pas en tant que bâtonniers, et encore moins qualitate qua ou en tant que membres du conseil général de l'Ordre national.

Le fait que les bâtonniers des Ordres d'avocats respectifs font partie du conseil général de

l'Ordre national des avocats et représentent également leur Ordre dans d'autres circonstances peut malaisément les empêcher d'agir en leurs nom et qualité propres pour défendre leur intérêt personnel.

Quant à la deuxième exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil des Ministres, qui est directement liée à l'interprétation de la disposition entreprise, les requérants y répondront dans le cadre de l'examen du fond de l'affaire.

- 2.B.1. La disposition attaquée de l'article 39 de la loi du 6 août 1990 confère aux mutualités et aux unions nationales le pouvoir d'ester en justice pour défendre les intérêts de leurs affiliés. La disposition

entreprise affecte dès lors directement les intérêts professionnels des avocats qui, par application de l'article 440 du Code judiciaire, ont seuls, sauf exceptions, le droit de plaider pour autrui.

- 2.B.2. Aux termes de l'article 493 du Code judiciaire, le conseil général de l'Ordre national des avocats de Belgique est compétent "pour veiller à la sauvegarde de l'honneur, des droits et des intérêts professionnels communs des avocats". L'article 503 du Code judiciaire habilite le conseil général à accomplir également à cette fin des actes judiciaires.

La première partie requérante, l'Ordre national des avocats de Belgique, peut dès lors attaquer l'article 39 de la loi du 6 août 1990, puisque cette disposition est susceptible d'affecter directement et défavorablement la situation des avocats.

- 2.B.3. Les autres requérants ont tous la qualité d'avocat. Ils peuvent attaquer en cette qualité l'article 39 de la loi du 6 août 1990, puisqu'ils sont susceptibles d'être affectés directement et défavorablement dans leur situation individuelle par cette disposition.

V. **L'INTERET DE LA PARTIE INTERVENANTE DANS L'AFFAIRE PORTANT LE NUMERO 277 DU ROLE**

- 3.A.1. Pour fonder son intérêt, le requérant en intervention renvoie à la jurisprudence de la Cour, en vertu de laquelle l'intérêt visé à l'article 87, § 2, de la loi spéciale sur la Cour

d'arbitrage existe chez toute personne qui  
pourrait être affectée directement dans

sa situation par la décision de la Cour au sujet de la norme querellée.

Le requérant en intervention estime que l'arrêt de la Cour concernant le recours en annulation aura incontestablement des conséquences sur sa propre situation juridique. En effet, l'article 39 querellé a reconnu aux mutualités et unions nationales de mutualités le droit d'ester en justice pour leurs membres et/ou autres protégés, ce qui signifie de toute évidence qu'elles pourront désormais plaider pour autrui, à l'instar des avocats, mais sans toutefois être assujetties, contrairement aux avocats, à des règles particulières.

Il résulte de la disposition légale litigieuse que devant les juridictions, le requérant en intervention, qui est avocat, pourrait devoir faire à des adversaires qui ne seront pas soumis à certains devoirs professionnels ou, en tout cas, pas à des devoirs professionnels identiques ou équivalents et qui ne seront pas susceptibles d'être assujettis à des obligations assorties de sanctions, à défaut d'une autorité disciplinaire commune, ce qui est de nature à rendre l'accomplissement de ses missions singulièrement malaisé.

Il s'ensuit que le requérant en intervention a intérêt à ce que la Cour conclue à l'annulation de la disposition querellée, puisqu'une telle décision aurait pour effet de faire disparaître les conséquences juridiques préjudiciables que cette disposition présente pour lui.

3.A.2. Dans un mémoire en réponse, le Conseil des

Ministres se penche sur le mémoire en intervention introduit par Me A. Cornil.

A l'estime du Conseil des Ministres, le requérant en intervention ne justifie pas de l'intérêt requis en droit. Dès lors qu'un recours est introduit par un organe représentatif en vue d'assurer la défense d'intérêts professionnels collectifs, un requérant individuel ne peut former parallèlement un autre recours en annulation.

- 3.B. Il résulte de ce qui précède -2.B.1. à 2.B.3.- que Me Cornil, avocat, justifie de l'intérêt requis en droit; son intervention est recevable.

**VI. AU FOND**

Affaire portant le numéro 273 du rôle

- 4.A.1. Quant au moyen dirigé contre l'article 3 de la loi querellée

- 4.A.1.1. Selon la partie requérante, l'article 3 de la loi entreprise est entaché d'excès de compétence et implique une violation de l'article 59bis de la Constitution ainsi que de l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En vertu des dispositions susdites, les matières personnalisables relèvent de la compétence exclusive des Communautés.

Aux termes de l'article 5, § 1er, 1°, les Communautés sont compétentes, en ce qui concerne la politique de santé, pour la politique de

dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception, entre autres, de l'assurance maladie-invalidité.

Se fondant sur cette exception, le législateur national a pu prendre la réglementation contenue à l'article 3a de la loi querellée, mais pas la réglementation portée par l'article 3b et 3c. Ces dispositions ne présentent aucun lien avec l'assurance maladie-invalidité, ce qui ressort du reste de la formulation de l'article 3, dont le point a renvoie explicitement à la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, ce qui n'est pas le cas des points b et c.

Selon la requérante, ces dispositions violent les compétences des Communautés en ce qui concerne les matières personnalisables. Lesdites compétences englobent le "bien-être psychique et social" visé par les dispositions attaquées.

La partie requérante affirme en outre que le législateur national ne saurait puiser sa compétence en la matière dans les "pouvoirs implicites". En premier lieu, parce que seul le législateur décréto -et non le législateur national- peut invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; en second lieu, parce qu'il n'est pas démontré que le régime de l'assurance maladie-invalidité devrait nécessairement régler les autres formes de dispensation de services.

Le législateur national ne peut davantage se prévaloir de l'adage "l'accessoire suit le

principal". Eu égard aux pouvoirs étendus que les dispositions entreprises attribuent aux mutualités, on ne peut plus parler d'un régime complémentaire; en outre, il n'appert nullement de la genèse des lois de réformes institutionnelles

que ce régime pourrait être invoqué au regard de la répartition des compétences.

- 4.A.1.2. Aux dires du Conseil des Ministres, le moyen est dépourvu de fondement. Le Conseil des Ministres conteste en premier lieu l'interprétation donnée par la partie requérante à la répartition des compétences inscrite à l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les compétences des Communautés sur le plan de la politique de santé et des matières personnalisables ne sont pas des blocs de compétences générales mais font l'objet d'une description détaillée dans la loi spéciale. Pour l'interprétation concrète de ces compétences, il y a lieu de tenir compte des matières réservées au législateur national en ce qui concerne l'assurance maladie-invalidité, le droit du travail et la sécurité sociale, ainsi que des matières qui y sont nécessairement liées.

Toutes les formes d'aide et d'assistance aux personnes ne ressortissent pas à la compétence des Communautés.

Le Conseil des Ministres renvoie à cet égard à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet de loi portant création d'un institut national ayant pour mission de fournir un soutien tant matériel que moral aux invalides de guerre, anciens combattants et victimes de la guerre. Bien qu'il s'agisse manifestement en l'occurrence d'une forme d'aide et d'assistance aux personnes, la matière en question relève, d'après cet avis, de la compétence du législateur national au motif que la réglementation est inspirée par une reconnaissance nationale pour

services rendus à la patrie.

Le Conseil des Ministres renvoie également aux pièces introduites dans les affaires 251 et 252, qui soulignent la nécessité de traiter de manière cohérente le problème de la sécurité sociale. En raison de leur lien avec la sécurité sociale et l'assurance maladie-invalidité, les dispositions querellées doivent être réputées concerner une matière nationale.

S'agissant de la référence faite par la requérante à l'article 10 de la loi spéciale, le Conseil des Ministres observe que le législateur national peut bel et bien recourir aux pouvoirs implicites pour l'exercice des compétences qui lui sont explicitement attribuées par la loi spéciale.

Quant à l'adage "l'accessoire suit le principal", le Conseil des Ministres fait remarquer que dans son avis relatif à la loi entreprise, le Conseil d'Etat a régulièrement souligné le caractère accessoire de certaines dispositions, tout en liant ce caractère aux pouvoirs implicites.

4.A.2. Quant au moyen dirigé contre l'article 39 de la loi querellée

- 4.A.2.1. Selon la partie requérante, l'article 39 de la loi entreprise est entaché d'excès de compétence et implique une violation de l'article 59bis de la Constitution ainsi que de l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La requérante soutient que la disposition attaquée

organise en fait un système gratuit d'assistance judiciaire, dans le cadre duquel l'affilié n'exerce qu'un rôle passif, se limitant à donner son approbation ou son accord. De la sorte, le législateur viole la compétence des Communautés en ce qui concerne les matières personnalisables. D'après les travaux préparatoires de l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, cette notion doit être interprétée de façon très large et comprend "toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants", et notamment une réglementation de l'assistance judiciaire du genre de celle prévue à l'article 39.

4.A.2.2. Selon le Conseil des Ministres, le moyen manque en droit et en fait.

Le Conseil des Ministres estime tout d'abord que la requérante donne une interprétation erronée à la disposition entreprise. Contrairement à ce que soutient la requérante, la disposition attaquée ne donne en rien aux mutualités le droit de plaider et n'organise pas davantage un système d'assistance judiciaire gratuite. Le Conseil des Ministres renvoie à cet égard à la notion d'assistance judiciaire définie à l'article 664 du Code judiciaire et constate que la disposition querellée n'y change rien. Cette dernière se limite à créer un droit d'action au profit des mutualités et des unions nationales. Le Conseil des Ministres étaye cette affirmation en citant l'exposé des motifs du projet de loi dont est issue la disposition entreprise et qui déclare qu'en vertu de l'article 39 "les mutualités peuvent, en vue de protéger les intérêts individuels et collectifs de leurs affiliés, les défendre en justice".

Le Conseil des Ministres observe qu'un tel système

a déjà été prévu en faveur des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs par la loi du 5 décembre 1968 et par la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie.

De la sorte, le législateur entend élargir l'accès au prétoire de certains organismes qui agissent en vue de défendre un intérêt collectif, sans pour autant porter atteinte au système de l'assistance judiciaire fixé par le Code judiciaire ni déroger au droit de plaidoirie.

En ce qui concerne le fondement de compétence sur lequel repose la disposition querellée, le Conseil des Ministres estime que dans les matières qui ressortissent exclusivement au législateur national, ce même législateur peut instituer un droit d'ester en justice. Il s'agit là d'une conséquence de la personnalité juridique qui ne pourrait être réglée de manière différenciée selon les Communautés, au risque de nuire à l'équilibre et à l'égalité des acteurs de la sécurité sociale.

- 4.A.2.3. Dans son mémoire en réponse, la requérante s'attache à la référence faite par le Conseil des Ministres à l'article 664 du Code judiciaire. La partie requérante estime qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Code judiciaire mais à la définition de l'aide et de l'assistance aux familles, telle qu'elle figure dans la législation spécifique, ainsi qu'aux nombreux imprimés des mutualités. Ces documents n'ont sans doute pas de portée juridique réelle, mais ils indiquent de quelle façon les mutualités appliqueront l'article 39.

4.B.1. Sur la portée des dispositions entreprises

- 4.B.1.1. L'article 3 de la loi du 6 août 1990 traite des missions des mutualités.

Ces missions sont énoncées sous trois lettres :

Le littéra a règle la tâche principale : la participation à l'exécution de l'assurance maladie-invalidité obligatoire. L'organisation de cette collaboration et les 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 littéra 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 littéra c donne pour mission aux mutualités "l'octroi d'aide, d'information, 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)".

Ces activités constituent un complément nécessaire des services fournis.

Il ressort des travaux préparatoires qu'en utilisant les termes "le bien-être physique, psychique et social", 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; Doc. parl., Sénat, 1989-1990, n° 993-2 - rapport au nom de la Commission des affaires sociales -, p. 2).

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.

4.B.1.2. L'article 39, § 1er, de la loi du 6 août 1990 dispose :

"Les mutualités et les unions nationales peuvent, avec l'accord des membres concernés ou des personnes à leur charge, ester en justice pour défendre les intérêts de ces personnes à l'égard de tiers dans le cadre des services ou activités prévus aux articles 3, b) et c), et 7, §§ 2 et 4.

Les mutualités et les unions nationales peuvent ester en justice pour défendre les droits individuels de leurs membres, moyennant l'accord explicite du membre concerné ou des personnes à sa charge, ou les droits collectifs de leurs membres et des personnes à leur charge, qui résultent des accords et conventions visés au titre III, chapitre 4, de la loi du 9 août 1963 précitée, ainsi que de l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier."

Cette disposition est précisée comme suit dans l'exposé des motifs :

"Les mutualités peuvent, en vue de protéger les intérêts individuels et collectifs de leurs affiliés, les défendre en justice, soit dans le cadre des services organisés en matière d'assurance libre et complémentaire, soit dans le cadre des accords et conventions prévus dans le cadre de l'assurance obligatoire.

On pense essentiellement ici aux litiges qui découlent du non-respect par les professions médicales et paramédicales des accords conclus dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité obligatoire.

Par analogie, ces dispositions sont également applicables dans le cadre de l'assurance libre "petits risques" pour travailleurs indépendants.

Cette technique n'est pas inconnue dans notre droit, l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 accordant le même droit aux organisations représentatives des

employeurs et des travailleurs en cas de non-respect de conventions collectives de travail. En vertu de l'article 10 de la loi du 31 mars 1898, les associations professionnelles peuvent de la même manière ester en justice pour défendre les droits individuels de leurs affiliés. Les mutualités sont ainsi placées sur un pied d'égalité avec les organisations et les associations précitées, pour des litiges déterminés." (Doc. parl., Chambre, 1989-1990, n° 1153/1, p. 19).

La Cour constate que la disposition de l'article 39, § 1er, 1er alinéa, de la loi du 6 août 1990 soumet le droit des mutualités et des unions nationales d'ester en justice pour défendre les intérêts des membres concernés ou des personnes à leur charge à deux limitations :

- a) L'action doit se situer dans le cadre des services ou activités prévus aux articles 3, b) et c), et 7, §§ 2 et 4, c'est-à-dire :
  - dans le domaine de la maladie et de l'incapacité de travail (article 3, b et article 7, § 2); ou
  - ayant pour but l'octroi d'aide, d'informations, de guidance ou d'assistance en matière de soins de santé, tels que décrits ci-dessus (voir 4.B.1.1.) (article 3, c) et article 7, § 2); ou
  - organisant l'épargne prénuptiale (article 7, § 4).
  
- b) Les membres concernés ou les personnes à leur charge doivent avoir donné leur accord.

La Cour constate en outre que la disposition de l'article 39, § 1er, deuxième alinéa, de la loi du 6 août 1990 soumet, elle aussi, le droit des mutualités et des unions nationales d'ester en justice pour

défendre les droits individuels du membre concerné ou des personnes à sa charge à deux limitations :

- a) Ces droits doivent résulter des accords et conventions :
  - visés au titre III, chapitre 4, de la loi du 9 août 1963 (titre III - De l'assurance soins de santé; chapitre 4 : des rapports avec les prestataires de soins, les services et les établissements);
  - visés à l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (tarifs maxima d'honoraires et de prix pour les soins de santé et les fournitures);
- b) le membre concerné ou les personnes à sa charge doivent, dans chaque cas concret, avoir donné leur accord explicite.

L'article 39, § 1er, de la loi du 6 août 1990 ne donne donc nullement aux mutualités et unions nationales un pouvoir général ou illimité en la matière. Il prévoit un régime de substitution processuelle : les mutualités et unions nationales de mutualités peuvent désormais, dans les limites fixées par cette disposition, ester en justice aux fins de défendre les droits individuels de leurs membres. Elles doivent le faire dans un esprit de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité et sans but lucratif, et exclusivement dans le cadre des services et activités visés aux articles 3, b) et c) -voy. 4.B.1.-, 7, § 2 -qui renvoie à l'article 3, b) et c)-, et 7, § 4, qui autorise les unions nationales à organiser l'épargne prénuptiale.

4.B.2. Sur l'ensemble des moyens dans l'affaire portant le numéro 273 du rôle

4.B.2.1. La partie requérante estime que les articles 3 et 39, § 1er, de la loi du 6 août 1990 méconnaissent la compétence des Communautés en ce qui concerne les matières personnalisables.

4.B.2.2. La loi du 6 août 1990 fixe les conditions auxquelles les mutualités et les unions nationales de mutualités doivent satisfaire pour obtenir la personnalité juridique, détermine leurs missions et les règles de base de leur fonctionnement et organise le contrôle auquel elles sont soumises. La loi délimite les activités et services que peuvent organiser les mutualités et les unions nationales en fonction de leur objectif. Leur principale tâche consiste à collaborer à l'exécution de l'assurance maladie-invalidité obligatoire. La mutualité qui n'est plus impliquée dans la collaboration à l'assurance maladie-invalidité obligatoire perd son statut de mutualité, même si elle dispose de services d'assurance libre ou complémentaire et si ceux-ci sont en état de continuer à fonctionner (Doc. parl., Chambre, 1989-1990, n° 1153/1, pp. 2-3; exposé des motifs).

4.B.2.3. Il appartient au législateur national, seul compétent en matière de sécurité sociale - (article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988)-, de fixer les conditions auxquelles la personnalité juridique est accordée à des organismes privés en vue de leur participation à

l'exécution de l'assurance maladie-invalidité obligatoire. Le législateur national peut

désigner quels services et activités complémentaires doivent ou peuvent être assumés par ces organismes, en plus de leur tâche en matière d'assurance maladie-invalidité obligatoire.

Même si certains de ces services et activités complémentaires comprenaient des matières relevant de la compétence des Communautés, il n'en résulterait pas que le législateur national serait privé de la compétence de régler l'assurance maladie-invalidité et, partant, le statut des mutualités. La compétence des Communautés impose toutefois que le législateur national, lorsqu'il fixe le statut des mutualités et des unions nationales, se limite aux règles nécessaires à cet effet. Il doit notamment veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre, par les Communautés, de leur propre compétence.

Les dispositions entreprises de la loi du 6 août 1990 satisfont à ces conditions.

- 4.B.2.4. Les moyens pris de la violation des règles de compétence établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci ne sont pas fondés.

Affaire portant le numéro 277 du rôle

- 5.A.1. Dans un moyen unique, les requérants font valoir que l'article 39 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités est contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

La disposition querellée accorde aux mutualités et aux unions nationales de mutualités le droit défini très largement d'ester en justice au nom de leurs membres ou d'autres protégés, ce qui signifie concrètement que ces mutualités et unions nationales pourront désormais plaider non seulement pour elles-mêmes mais également pour autrui, puisqu'elles pourront exercer l'action de quelqu'un d'autre, et ce devant toutes les juridictions belges.

Voilà qui revient à les placer sur le même pied que les avocats qui, aux termes de l'article 439 du Code judiciaire, peuvent également plaider devant toutes les juridictions du Royaume.

A l'estime des requérants, il ne peut y avoir d'objection à ce que des personnes qui n'ont pas la qualité d'avocat se voient également reconnaître le droit de représenter des parties au procès et/ou de plaider devant des juridictions.

Toutefois, cette assimilation implique *prima facie* en l'espèce un traitement fondamentalement inégal.

Le droit de plaider dont sont investis les avocats, et donc le monopole de principe qu'ils détiennent à cet égard, est explicitement lié aux garanties spéciales et coercitives -et il est du reste invariablement justifié par celles-ci- qu'offrent les avocats sur le plan de la compétence, de l'indépendance et de l'intégrité.

Pratiquement, les garanties qui doivent être fournies par les avocats s'expriment dans le droit disciplinaire étoffé qui leur est applicable : obligations professionnelles, y compris des

conditions d'admission, fixées par le législateur ou par l'autorité disciplinaire propre (c'est-à-dire les Ordres respectifs d'avocats ou l'Ordre national des avocats de Belgique) et dont l'inobservation est assortie de sanctions pouvant être infligées par application d'une procédure disciplinaire détaillée.

Le fait que les mutualités et les unions nationales de mutualités puissent désormais agir pour le compte de leurs membres devant les instances judiciaires, sans être soumises à un quelconque statut disciplinaire particulier, à la différence des avocats, est contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

Les requérants reconnaissent que selon la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination dans la jouissance des droits reconnus aux Belges n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable, l'existence d'une telle justification devant s'apprécier par rapport au but et aux effets de la norme considérée et un rapport raisonnable de proportionnalité devant exister entre les moyens employés et le but visé.

Ils ajoutent toutefois qu'en l'espèce, il n'est nullement satisfait à cette condition.

Le non-assujettissement des mutualités et des unions nationales à une déontologie et/ou à une autorité disciplinaire quelconque -qu'elle soit ou

non commune à celle des avocats- chargée de veiller au respect de cette déontologie n'est justifié d'aucune manière par le législateur, et ne sert donc pas un but légitime.

De même, on n'aperçoit pas comment la distinction entre les avocats et les autres personnes admises à plaider serait pertinente pour soumettre les uns, mais pas les autres, à un statut disciplinaire particulier. En tout état de cause, l'absence complète de quelque statut disciplinaire que ce soit pour les plaideurs nouvellement admis à la barre est totalement disproportionnée par rapport à quelque objectif qui puisse se concevoir à cet égard, étant donné, précisément, qu'ils n'ont été soumis à aucune déontologie.

Pour toutes ces raisons, la disposition querellée est donc contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

5.A.2. Le requérant en intervention se rallie totalement à cette argumentation.

5.A.3. S'agissant du fond de l'affaire, le Conseil des Ministres renvoie en premier lieu aux développements proposés lors de l'examen de la recevabilité, dans le cadre desquels il a été soutenu que les requérants donnent une portée erronée à la disposition attaquée.

Le Conseil des Ministres estime toutefois que même si la Cour devait admettre, par impossible, que la disposition querellée accorde un droit de plaidoirie aux mutualités et unions nationales, il n'y aurait pas encore violation des articles 6 et 6bis de la Constitution.

Le Conseil des Ministres souligne que l'article 728 du Code judiciaire ne s'oppose pas à ce que la loi apporte des limitations au monopole de plaidoirie des avocats, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par les requérants. Au demeurant, l'article 728 précité comporte lui-même des exceptions à cet égard.

Les objections des requérants portent principalement sur le fait que les mutualités et les unions nationales ne sont pas soumises à des règles déontologiques et disciplinaires identiques ou analogues à celles des avocats, en sorte qu'il n'existerait aucune garantie d'une administration convenable de la justice. Cette crainte est dépourvue de fondement, estime le Conseil des Ministres, qui observe que le fait de soumettre les mutualités et les unions nationales à un organe disciplinaire ne constitue pas une garantie absolue d'égalité des parties.

Le Conseil des Ministres ajoute que l'égalité des parties voulue par les requérants peut également être réalisée de manière conventionnelle et renvoie à cet égard à un protocole conclu entre le conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles et des représentants de la C.S.C., de la C.G.S.P. et de la C.G.S.L.B. Si l'article 39 accordait un droit de plaider -quod non- les mutualités seraient tenues d'observer les règles du Code judiciaire qui garantissent l'égalité entre les parties.

Le Conseil des Ministres considère qu'en l'espèce, les règles de droit disciplinaire matériel avancées par les requérants ne sont pas pertinentes en ce qui concerne le déroulement de la procédure, le non-assujettissement des

mutualités à ces règles n'étant pas constitutif d'une inégalité injustifiée.

Le Conseil des Ministres n'aperçoit pas en quoi l'assujettissement des parties visées par l'article 39 entrepris à un régime disciplinaire assurerait l'égalité de tous devant les tribunaux, en sorte que l'absence d'un tel régime n'implique aucune violation du principe d'égalité.

Le Conseil des Ministres conclut que si la Cour devait souscrire à l'interprétation de la disposition querellée donnée par les requérants, des justifications suffisantes ont en tout cas été avancées par le législateur en ce que celui-ci visait à protéger les membres des mutualités et à leur assurer un meilleur accès aux tribunaux.

- 5.A.4. Dans leur mémoire en réponse, les requérants et le requérant en intervention s'attachent à réfuter la thèse du Conseil des Ministres selon laquelle le moyen pris de la violation du principe d'égalité manque en fait, au motif que la disposition légale entreprise n'aurait pas la portée que lui attribuent les requérants et le requérant en intervention.

De l'avis du Conseil des Ministres, l'article 39 de la loi du 6 août 1990 ne permettrait pas aux mutualités et/ou à leurs unions nationales de représenter leurs membres devant les juridictions, comme les avocats représentent leurs clients, mais substituerait juridiquement lesdites mutualités à leurs affiliés, dont elles pourraient effectivement exercer l'action en justice, de sorte que, par application de la disposition querellée, elles agiraient en justice non pour

autrui, mais pour elles-mêmes. Le Conseil des Ministres reconnaît cependant que les mutualités et les unions nationales peuvent, à cette occasion, agir "en personne", sans intervention d'un avocat, par application des articles 728, § 1er, et 758 du Code judiciaire, en sorte qu'elles peuvent effectivement déléguer leurs préposés devant les juridictions en vue d'exercer l'action en justice de leurs protégés.

La combinaison entre, d'une part, la disposition légale querellée, que le Conseil des Ministres qualifie de "substitution judiciaire", c'est-à-dire d'exercice "personnel" de l'action d'autrui, et, d'autre part, le "plaidoyer pour soi-même" (articles 728 et 758 du Code judiciaire) entraîne en fait, estiment les requérants et le requérant en intervention, un "plaidoyer pour autrui" de personnes qui n'ont pas la qualité d'avocat.

Cela revient donc bien à dire que les non-avocats délégués par les mutualités devant les juridictions seront les adversaires des avocats des parties adverses, sans être soumis à une quelconque déontologie commune, en sorte qu'on ne voit pas comment les requérants auraient pu avoir donné une portée erronée à la disposition légale entreprise.

Pour ce qui est de la référence faite par le Conseil des Ministres à des "cas analogues", réglés par les lois des 31 mars 1898, 20 septembre 1948, 5 décembre 1968 et 4 août 1978 ainsi que par l'article 728, §§ 2 et 3, du Code judiciaire, les requérants et le requérant en intervention observent que ces cas ont une portée fort limitée, en sorte qu'ils ne peuvent guère se comparer au

contenu de la disposition attaquée, qui octroie aux mutualités un droit beaucoup plus étendu, pour pratiquement l'ensemble de la population belge. Par ailleurs, l'existence de cas dits "analogues" ne constitue évidemment pas une justification, ces cas pouvant à leur tour faire l'objet de critiques.

Le fait qu'un protocole ait été conclu entre le barreau bruxellois et les syndicats quant à la manière dont ils agiront l'un contre l'autre devant les juridictions, élément invoqué subsidiairement par le Conseil des Ministres au titre de défense, n'est pas pertinent en l'espèce pour justifier l'absence de telles règles à l'égard des mutualités et de leurs unions nationales, les accords du genre étant au demeurant révélateurs de ce qu'il existe indubitablement un besoin de déontologie efficace, commune à tous ceux qui plaident.

Pour les requérants et le requérant en intervention, l'"application commune des règles du Code judiciaire" invoquée par le Conseil des Ministres n'est pas davantage pertinente, puisque cette observation vaut exclusivement pour les règles de la procédure et non pour les autres règles concernant l'action devant les juridictions, en particulier celles relatives à l'exercice de la profession d'avocat, qu'elles soient reprises au Code judiciaire ou élaborées par la communauté des plaideurs sous forme d'un droit disciplinaire propre, en sorte qu'il existe effectivement à ce niveau une inégalité pour laquelle aucune justification n'est fournie.

L'absence d'une déontologie quelconque se fait

d'ailleurs d'autant plus sentir -toujours à l'estime des requérants et du requérant en intervention- lorsque l'on conçoit sur quel terrain mouvant les mutualités pourront s'aventurer lorsqu'elles esteront en justice pour protéger les intérêts médicaux de leurs affiliés.

Sans déontologie, les mutualités et unions nationales seront dépourvues de la plus élémentaire indépendance, indispensable pour défendre en justice les intérêts d'autrui; en effet, il n'est en aucune façon garanti que les intérêts des personnes pour lesquelles les mutualités peuvent désormais ester en justice doivent recevoir la priorité sur l'intérêt des mutualités elles-mêmes.

Enfin, les requérants et le requérant en intervention contestent la thèse du Conseil des Ministres selon laquelle la disposition entreprise contribuerait à garantir un meilleur accès au juge pour les membres des mutualités.

5.A.5. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des Ministres répète que le requérant en intervention se fonde lui aussi sur une interprétation erronée de la disposition entreprise.

5.B.1. En permettant aux mutualités et aux unions nationales d'ester en justice, à leurs frais, en vue de défendre les intérêts de leurs membres, le législateur a voulu organiser, pour une catégorie de justiciables et pour certaines catégories de litiges, un meilleur accès aux tribunaux. Ainsi qu'il a été exposé précédemment, l'article 39 de la loi du 6 août 1990 ne donne pas aux mutualités et aux unions nationales un pouvoir général ou illimité d'agir en justice à la place de leurs affiliés. C'est par rapport à l'objectif poursuivi et en tenant compte des limites précisées sous 4.B.2. que doivent être appréciées les inégalités de traitement dénoncées par les requérants.

5.B.2. Lorsqu'elles agissent à la place de leurs affiliés, les mutualités et unions nationales ont la même faculté qu'auraient ceux-ci de comparaître personnellement ou par avocat. Ce choix, qui leur est offert par les articles 728 et 758 du Code judiciaire, n'est en rien affecté par la disposition entreprise. Celle-ci pourrait cependant avoir pour effet de multiplier la défense de justiciables par des personnes qui ne

sont pas astreintes aux obligations professionnelles et déontologiques spécifiques des avocats, au cas où les mutualités décideraient de comparaître en personne, c'est-à-dire par leurs organes conformément à l'article 703 du Code judiciaire. L'article 39 pourrait donc avoir pour conséquence que seraient traitées également deux catégories de personnes placées dans des situations différentes, les avocats étant soumis à des obligations professionnelles et déontologiques spécifiques auxquelles échappent les représentants des mutualités.

- 5.B.3. L'article 440 du Code judiciaire dispose comme suit : "Devant toutes les juridictions, sauf les exceptions prévues par la loi, seuls les avocats ont le droit de plaider. L'avocat comparaît comme fondé de pouvoir sans avoir à justifier d'aucune procuration, sauf lorsque la loi exige un mandat spécial."

Le monopole de la plaidoirie que le législateur a, en principe, reconnu au barreau est justifié par les garanties de compétence et d'indépendance qu'offrent les avocats et par les principes de dignité, de probité et de délicatesse qui font la base de leur profession (article 456, 3ème alinéa, du Code judiciaire). Les exceptions prévues par l'article 440 du Code judiciaire ne peuvent être admises si elles aboutissaient à créer des inégalités injustifiées.

- 5.B.4. S'il est vrai que les avocats sont soumis à des obligations professionnelles et déontologiques spécifiques, il échet de constater que lorsque les mutualités et unions nationales décident de comparaître en personne, plutôt que de se faire

représenter par un

avocat, leurs organes n'en doivent pas moins, comme tout plaideur, se soumettre, sous le contrôle du juge, aux règles d'ordre public qui interdisent de violer le secret professionnel et de défendre des intérêts contraires. De même, ils doivent, toujours sous le contrôle du juge, respecter les règles du Code judiciaire relatives à l'instruction et au jugement contradictoires (articles 735 à 801) ainsi qu'à l'administration des preuves (articles 870 à 1016).

5.B.5. Compte tenu des contraintes auxquelles le Code judiciaire soumet toute partie à un procès, quel que soit le mode de comparution qu'elle a choisi, il n'apparaît pas qu'en permettant aux mutualités et aux unions nationales d'agir en justice à la place de leurs affiliés, pour les motifs et dans les limites rappelés ci-avant, le législateur aurait accentué de manière disproportionnée une inégalité qui trouve son origine, non dans la disposition entreprise, mais dans les articles 728 et 758 du Code judiciaire.

5.B.6. En conclusion, en donnant aux mutualités et aux unions nationales le pouvoir d'introduire elles-mêmes certaines catégories de litiges intéressant leurs affiliés mais en subordonnant l'exercice de ce pouvoir à l'accord de ceux-ci et en réservant leur droit d'introduire eux-mêmes l'action ou d'y intervenir (article 39, § 2), le législateur a apporté aux principes du droit judiciaire une dérogation qui est en relation avec l'objectif qu'il poursuit et qui n'est pas disproportionnée par rapport à celui-ci.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

Décrète le désistement du recours introduit par J.C. Cavenaile.

Sous les réserves d'interprétation énoncées sous 4.B.1.1. et 4.B.1.2., déclare les autres recours non fondés;

Rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 2 avril 1992.

Le greffier,

Le président,

L. POTOMS

J. DELVA