

Numéro du rôle : 2338
Arrêt n° 8/2003 du 22 janvier 2003

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 18 mai 2001 modifiant le décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins, introduit par le Collège de la Commission communautaire française.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 janvier 2002 et parvenue au greffe le 29 janvier 2002, le Collège de la Commission communautaire française, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard du Régent 21-23, a introduit un recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 18 mai 2001 modifiant le décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins (publié au *Moniteur belge* du 28 juillet 2001).

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 29 janvier 2002, 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.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 mars 2002.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 4 avril 2002.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 22 avril 2002.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 6 juin 2002.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 4 juillet 2002.

Par ordonnance du 27 juin 2002, la Cour a prorogé jusqu'au 28 janvier 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 octobre 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 novembre 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 24 octobre 2002.

A l'audience publique du 13 novembre 2002 :

- ont comparu :

. Me N. Van Laer, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

### III. *En droit*

- A -

#### *Position du Collège de la Commission communautaire française*

A.1. Le Collège de la Commission communautaire française prend un moyen unique de la violation des articles 127 et 128 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2° et 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il expose que le décret attaqué, tout en modifiant le décret du 30 mars 1999 qui organise la prise en charge par une caisse d'assurance des prestations d'aide et de services non médicaux au profit des personnes qui ont versé une cotisation solidaire, maintient le mécanisme général d'assurance mis en place par ce décret. Il considère que, ce faisant, le décret attaqué régleme des dispositions relevant du droit des assurances, et viole donc les dispositions précitées.

A.2. Le Collège de la Commission communautaire française estime que le mécanisme mis en place par le décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 est manifestement un mécanisme d'assurance relevant de la compétence fédérale en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il expose que le décret attaqué du 18 mai 2001 modifie notamment les conditions dans lesquelles les personnes concernées pourront bénéficier de l'assurance, les conditions de la prise en charge, les règles de procédure, la réglementation applicable au Fonds flamand d'Assurances soins et aux caisses d'assurance soins, que, ce faisant, il modifie manifestement, non seulement les règles en matière de droit des assurances, mais également la réglementation qui s'applique aux organismes chargés d'une mission en matière d'assurance, et qu'il est dès lors en contradiction totale avec les dispositions invoquées au moyen.

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.3. Le Gouvernement flamand rappelle que la Cour a rejeté quasi intégralement, par l'arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, un recours introduit par le Gouvernement de la Communauté française contre le décret du 30 mai 1999 portant organisation de l'assurance soins. Il considère que la partie requérante s'efforce, par le biais de l'actuel recours, de remettre en question cet arrêt. Il en déduit que le recours en annulation est en réalité dirigé contre le décret originaire du 30 mai 1999 et qu'il est dès lors irrecevable *ratione temporis*.

A.4. Par ailleurs, le Gouvernement flamand estime que la requête ne précise pas clairement celles des dispositions du décret attaqué qui violeraient les règles répartitrices de compétences invoquées au moyen, ni en quoi elles auraient été violées.

A.5. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen manque en fait. Il expose que la réserve de compétence en faveur du législateur fédéral inscrite à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a pour seul effet que les communautés et les régions ne peuvent toucher aux règles fondamentales fédérales qui régissent le secteur commercial des assurances. Il ajoute que la partie requérante ne prouve pas en quoi les deux décrets en cause auraient touché à ces règles fondamentales, étant donné que le fait d'opter pour un régime d'assurance, donc d'appliquer un système d'assurance, n'est pas la même chose que de réglementer la substance de l'assurance, c'est-à-dire d'édicter *in abstracto* des règles de conduite générales contraignantes qui doivent être respectées par tous les assureurs.

*Mémoire en réponse du Collège de la Commission communautaire française*

A.6. En ce qui concerne la recevabilité de son recours, le Collège de la Commission communautaire française souligne que l'objet de son recours est le décret du 18 mai 2001, et non le décret du 30 mars 1999. Il ajoute qu'à suivre le raisonnement du Gouvernement flamand, il faudrait interdire à tout requérant d'introduire un recours contre un décret modificatif d'un décret antérieur qui était lui-même entaché d'une violation des règles répartitrices de compétences.

A.7. Le Collège de la Commission communautaire française précise qu'il ressort de sa requête que celle-ci vise l'ensemble des dispositions du décret.

A.8. Sur le fond du moyen, le Collège de la Commission communautaire française estime que la thèse du Gouvernement flamand est en contradiction avec le texte même de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue une plénitude de compétence en matière de droit de l'assurance et de réglementation et de contrôle des entreprises d'assurances et assimilées, ainsi qu'avec l'esprit de la réforme de 1988. Il expose qu'une lecture correcte de la disposition montre que l'étendue de la compétence fédérale décrite à l'alinéa 5 de l'article 6, § 1er, VI, diffère fondamentalement de la compétence fédérale prévue à l'alinéa 4 en ce qu'il octroie au législateur fédéral une plénitude de compétence dans les matières qu'il énonce.

A.9. Il ajoute qu'il est également inexact de limiter la compétence fédérale aux lois du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, étant donné que chaque fois que le législateur spécial a entendu limiter la réserve de compétence opérée à une législation précise, il l'a expressément citée. Par ailleurs, les nombreuses législations fédérales relatives aux assurances sont la preuve de ce que la compétence fédérale en matière d'assurance concerne l'ensemble de la matière.

A.10. Le Collège de la Commission communautaire française répète enfin qu'en apportant des modifications aux conditions dans lesquelles les personnes concernées pourront bénéficier de l'assurance, aux conditions de la prise en charge, aux règles de procédure et à la réglementation applicable au Fonds flamand d'Assurances soins et aux caisses d'assurance soins, le décret attaqué modifie manifestement non seulement les règles applicables en matière de droit de l'assurance, mais également la réglementation applicable aux organismes chargés d'une mission en matière d'assurance.

- B -

*Quant au décret attaqué*

B.1.1. Le décret attaqué du 18 mai 2001 modifie plusieurs dispositions du décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins. Aux termes de l'article 3 du décret du 30 mars 1999, non modifié par le décret attaqué, l'assurance mise en place par la Communauté flamande « donne droit à la prise en charge par une caisse d'assurance soins des frais encourus pour des prestations d'aide et de services non médicaux ».

B.1.2. Les modifications portent essentiellement sur certaines dispositions relatives aux conditions d'application du décret en ce qui concerne la résidence des bénéficiaires (article 6), aux conditions de la prise en charge (articles 7, 8, 11 et 12), à la procédure (article 9) et au

Fonds flamand d'assurance soins. D'après les travaux préparatoires du décret, ces modifications répondent aux besoins des professionnels du secteur et doivent permettre aux caisses d'assurance soins de travailler le plus efficacement possible (*Doc.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 540/1, p. 2).

### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Le Gouvernement flamand soutient que le recours serait irrecevable en ce qu'il viserait, en réalité, à remettre en question l'arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001 par lequel la Cour a rejeté en grande partie un recours en annulation dirigé contre le décret du 30 mars 1999. Ce décret ayant été publié au *Moniteur belge* du 28 mai 1999, l'actuel recours serait tardif.

B.2.2. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, le recours est dirigé contre le décret du 18 mai 2001, lequel modifie le décret du 30 mars 1999.

Le décret attaqué ayant été publié au *Moniteur belge* le 28 juillet 2001, le recours est recevable *ratione temporis*.

B.2.3. A supposer que le vice d'inconstitutionnalité qui entacherait le décret modifié eût déjà vicié le décret initial, il ne s'ensuivrait pas que la partie requérante serait irrecevable à l'invoquer dans l'actuel recours : ce grief n'ayant pas été examiné dans l'arrêt n° 33/2001, il n'y a pas d'obstacle à ce qu'il soit examiné aujourd'hui.

### *Quant au moyen unique*

B.3. Le moyen unique reproche au décret attaqué de contenir des dispositions relevant du droit des assurances, en violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.4. Aux termes de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale est seule compétente pour :

« la politique financière et la protection de l'épargne, en ce compris la réglementation et le contrôle des établissements de crédit et autres institutions financières et des entreprises d'assurances et assimilées, des sociétés de portefeuille et des fonds communs de placement, le crédit hypothécaire, le crédit à la consommation, le droit bancaire et de l'assurance, ainsi que la constitution et la gestion de ses institutions publiques de crédit ».

B.5. Les travaux préparatoires de cette disposition indiquent qu'elle s'inscrit dans le contexte de l'attribution aux régions de la « compétence de principe » en matière de politique économique, « l'Etat voyant ses compétences attribuées expressément » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, pp. 7-8). Pour cette raison, le législateur a jugé « nécessaire que soient décrites avec grande clarté les matières qui doivent relever de la compétence de l'autorité nationale en vue de la sauvegarde de l'union économique et de l'unité monétaire » (*ibid.*, p. 9). C'est pour atteindre cet objectif que le législateur spécial a expressément réservé à l'autorité fédérale la compétence de réglementer et contrôler les entreprises d'assurances et assimilées, ainsi que celle du droit bancaire et de l'assurance.

B.6. Il ne découle toutefois pas de cette réserve de compétence qu'un législateur décentral ne pourrait, dans l'exercice des compétences qui sont les siennes, mettre en place un mécanisme d'assurance, pour autant qu'il le fasse dans le respect de la réglementation édictée par le législateur fédéral.

B.7. Le décret attaqué modifie certaines modalités du mécanisme d'assurance créé par le décret du 30 mars 1999.

Les deux décrets s'inscrivent dans la matière de l'aide aux personnes que l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux communautés. C'est dans l'exercice d'une compétence qui lui appartient que le législateur décentral flamand a établi puis modifié les modalités du mécanisme de l'« assurance soins », par lequel il organise la prise en charge de frais encourus par des personnes ayant une capacité réduite. Ces modifications, qui sont résumées pour l'essentiel en B.1.2, n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier la législation

fédérale en matière de droit de l'assurance ainsi qu'en matière de réglementation et de contrôle des entreprises d'assurances.

B.8. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise 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 22 janvier 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior