

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 78.316 du 25 janvier 1999
A. 54.259/IX-201

En cause : Jozef SEGERS,
ayant élu domicile chez
Me M. DRIESSEN, avocat,
ayant son cabinet à TONGRES,
Katharinastraat 52-54

contre :

l'Algemeen Ziekenhuis VESALIUS à Tongres,
ayant élu domicile chez
Me Y. NELISSEN GRADE, avocat,
ayant son cabinet à LOUVAIN,
Justus Lipsiusstraat 18.

LE CONSEIL D'ÉTAT, IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 octobre 1993 par laquelle
Jozef SEGERS demande l'annulation de la décision de l'Algemeen Ziekenhuis
VESALIUS du 28 septembre 1993 qui le révoque pour motif grave;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement
échangés;

Vu le rapport de M. M. ROELANDT, auditeur général;

Vu l'ordonnance du 23 septembre 1997 ordonnant le dépôt au
greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers
mémoires régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 14 décembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 18 janvier 1999;

Entendu M. J. BORRET, président, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me F. DEWALLENS, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me Ch. A. VERHAEGEN, avocat, loco Me Y. NELISSEN GRADE, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. M. ROELANDT, auditeur général, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le 10 octobre 1973, le requérant est autorisé à exercer au Burgerlijk Hospitaal de Tongres, hôpital dépendant du centre public d'aide sociale (CPAS) de Tongres.

Le 1^{er} juillet 1990, la gestion de cet hôpital est transférée à la partie défenderesse, qui est une association au sens du chapitre XII (article 118 et suivants) de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (ci-après : la loi sur les CPAS). Le 20 juin 1990, le requérant accepte de devenir membre de l'association et ainsi, de continuer à exercer.

1.2. Par lettre du 15 septembre 1993, Me George ALOFS, avocat, prend contact avec le docteur Marc MULS, médecin en chef de l'Algemeen Ziekenhuis VESALIUS. Il fait part à ce dernier du point de vue des anesthésistes de l'hôpital, dont le requérant, sur la problématique du SMUR (SMUR signifie service mobile d'urgence). Par ailleurs, il signale qu'il transmet une copie de sa lettre pour information au docteur N. MARCHAL; cette dernière est fonctionnaire au Ministère de la Santé publique.

1.3. Le 28 septembre 1993, le requérant reçoit notification de sa révocation pour motif grave. Il est révoqué, selon la lettre, en raison de la teneur de la lettre précitée et du fait que celle-ci a été transmise pour information au docteur N. MARCHAL. "Pour être complet", peut-on encore y lire, "nous renvoyons également à l'obstruction que vous avez faite à plusieurs reprises pour entraver le bon fonctionnement de notre établissement et faire obstacle aux propositions constructives qui vous ont été soumises en la matière".

1.4. Le 4 octobre 1993, la direction générale de l'hôpital sollicite l'avis du conseil médical sur la révocation du requérant. Le 12 octobre 1993, le conseil émet un avis favorable à ce sujet.

2. Considérant que la partie défenderesse excipe de l'incompétence du Conseil d'État; qu'elle estime que cette incompétence résulte du fait que le requérant fait partie du personnel contractuel;

Considérant que son argumentation peut être résumée comme suit : l'ensemble des droits et obligations du requérant a été coulé dans un contrat écrit; celui-ci a été confirmé par la lettre d'admission du 10 octobre 1973; le "statut de travailleur indépendant" du requérant résulte également de l'exécution du contrat : a. il n'a jamais été nommé, b. les formalités de nomination n'ont jamais été respectées, c. ses revenus "ont été fixés en fonction des prestations fournies, compte tenu de l'existence d'un système de pool", d. le requérant a toujours acquitté ses cotisations sociales, e. il pouvait exercer en pratique libérale, f. le régime général des médecins a été rédigé en concertation avec le conseil médical et l'administration, alors que cette dernière a imposé unilatéralement des conditions statutaires, g. la lettre du 20 juin 1990, co-signée par le requérant, mentionne : "Par la présente, vous et l'association avec laquelle vous aviez contracté jusqu'à ce jour ...";

Considérant que la partie défenderesse conclut que le requérant "est un médecin spécialiste indépendant qui avait été autorisé à travailler dans l'établissement de la concluyente" et "par conséquent ... une personne recrutée contractuellement dans un service public";

2.1. Considérant que l'article 48 de la loi sur les CPAS s'énonce comme suit :

"Art. 48. Le conseil de l'aide sociale détermine les règles suivant lesquelles les praticiens de l'art de guérir sont autorisés à exercer leur profession dans les établissements et services du centre.

Dans le cas où ces praticiens de l'art de guérir ne sont pas nommés ni rémunérés suivant des dispositions statutaires, leurs relations avec le centre public d'aide sociale, qui gère l'établissement ou le service, sont réglées sur base d'un contrat écrit";

Considérant qu'il ressort de ce texte que les praticiens de l'art de guérir sont "autorisés" à exercer leur profession dans les hôpitaux du CPAS et que cette autorisation peut prendre la forme soit d'une nomination ou d'une rémunération suivant des dispositions statutaires, soit d'un contrat écrit;

2.2. Considérant que la partie défenderesse ne produit pas de contrat écrit passé avec le requérant; qu'elle se borne à affirmer qu'un tel contrat existe;

Considérant qu'elle invoque, à titre de première preuve de l'existence d'un tel contrat, la lettre du 10 octobre 1973 par laquelle son prédécesseur juridique a autorisé le requérant à exercer à l'hôpital que la partie défenderesse devait gérer par la suite; que c'est toutefois en vain que l'on rechercherait dans cette lettre la confirmation, alléguée par la partie défenderesse, d'un "contrat écrit relatif au régime général des médecins"; que cette lettre adressée au requérant informe ce dernier que l'administration lui accorde l'autorisation sollicitée en vue d'exercer à l'hôpital civil "dans les conditions et selon les clauses en vigueur qui vous ont probablement été communiquées par le Dr MOLENAERS"; que la partie défenderesse ne peut néanmoins soutenir que l'emploi du terme "clauses" indique que "le régime général des médecins" serait un régime contractuel auquel a adhéré le requérant et que cette adhésion a eu pour conséquence qu'il aurait été recruté contractuellement nonobstant le fait que l'article 33 de la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, tel qu'il était en vigueur en 1973, visait les médecins des hôpitaux des commissions d'assistance publique de l'époque et disposait uniquement que ce sont ces commissions qui les "nomment";

2.3. Considérant qu'il n'est pas démontré, dès lors, qu'il existait un contrat confirmé par la lettre d'admission du 10 octobre 1973; que, toutefois, la

partie défenderesse recherche dans "l'exécution du contrat" une deuxième preuve du statut contractuel du requérant; que l'on ne peut évidemment exécuter un contrat inexistant; que la partie défenderesse, toutefois, suggère sans doute que les modalités des rapports entre le requérant, d'une part, et son prédécesseur juridique et elle-même, d'autre part, démontrent l'existence d'un contrat, dès lors que ces rapports ne pouvaient se concevoir en dehors de son existence;

Considérant que dans l'hypothèse où pareille administration de la preuve serait juridiquement admissible dans une affaire comme celle de l'espèce - qui, comme il ressort notamment de l'article 48 de la loi sur les CPAS, visé au point 2.1., exige un contrat "écrit", le Conseil doit constater avec le requérant que les éléments mentionnés au point 2. sous a. à g., avancés par la partie défenderesse, ne lui permettent pas de fournir la preuve requise, ni si ces éléments sont évalués séparément, ni s'ils le sont en les combinant;

2.4. Considérant qu'il s'agit là probablement du motif pour lequel, dans son dernier mémoire, la partie défenderesse cherche à étayer sa thèse par un élément qu'elle n'avait pas encore avancé jusque-là :

"Il ressort des documents produits par le requérant que le 16 novembre 1987, il a envoyé une deuxième lettre de sollicitation au Conseil du CPAS et que le Comité spécial du Sint-Jacobsziekenhuis a ensuite décidé de le réengager à mi-temps au premier trimestre de 1998 (lire : 1988) et dans une fonction plus large, sur la base d'un plan concret de distribution du travail qui devait être présenté par les anesthésistes le 31.03.1988 (pièce 5), et que le 4 décembre 1989, il adressa un courrier au président du Conseil dans lequel il lui demandait 'de pouvoir exercer sa pratique d'anesthésiste à temps plein' (pièce 7);

La motivation des décisions respectives du Conseil s'est toujours explicitement référée aux motifs invoqués par le requérant dans ses demandes";

Considérant que les pièces auxquelles se réfère la partie défenderesse ne font que démontrer, d'une part, que le requérant a demandé de pouvoir retravailler, d'abord à mi-temps et ensuite à plein temps et, d'autre part, que la partie défenderesse a chaque fois accueilli ces demandes; que ni l'attitude du requérant, ni celle de la partie défenderesse ne tranchent définitivement la question de savoir si les négociations se sont inscrites dans le cadre d'un contrat à conclure ou à revoir ou dans celui de l'autorisation d'exercer la profession, accordée en vertu de l'article 48 de la loi sur les CPAS et qui, comme il est apparu

lors de l'examen du problème de la nature statutaire ou contractuelle des relations juridiques, est une donnée neutre;

2.5. Considérant, en conclusion, que l'exception de la partie défenderesse doit être rejetée, dès lors que celle-ci ne peut produire le "contrat écrit", exigé par l'article 48 de la loi sur les CPAS, ni, à supposer que le statut contractuel du requérant pourrait être prouvé autrement que par un contrat écrit, ne fournit pareille preuve;

3. Considérant que le requérant prend, à titre principal, un premier moyen d'annulation de la violation des articles 128, § 1^{er}, et 51, alinéa 1^{er}, de la loi sur les CPAS et de l'article 283 de la nouvelle loi communale; qu'il soutient qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions législatives que la révocation pour motif grave est une sanction disciplinaire qui, dès lors qu'elle n'est pas prévue par la loi, ne pouvait lui être infligée;

3.1. Considérant que la partie défenderesse fait valoir, par contre, que l'article 51 de la loi sur les CPAS, dont se prévaut le requérant, doit être appliqué en combinaison avec l'article 125, alinéa 3, de la loi sur les hôpitaux, coordonnées le 7 août 1987, qui prévoit formellement la sanction de la révocation pour motif grave, dans "l'intérêt ... d'une procédure rapide et efficace";

3.2. Considérant que le requérant, comme il a été souligné sous le point 1.1., était membre d'une association visée au chapitre XII (article 118 et suivants) de la loi sur les CPAS; que selon l'article 128 de cette loi, les membres du personnel d'une telle association "sont soumis au même statut administratif, statut pécuniaire et régime de pension et aux mêmes dispositions de la présente loi que ceux qui sont d'application aux membres du personnel du centre qui dessert la commune où l'association a son siège"; qu'il est ainsi fait référence, notamment, à l'article 51, alinéa 1^{er}, de la loi sur les CPAS qui dispose : "Aux membres du personnel du CPAS, à l'exception du personnel engagé sous contrat de travail, peuvent être infligées les sanctions disciplinaires prévues à l'article 283 de la nouvelle loi communale"; que si l'article 283 de la nouvelle loi communale cite la révocation à titre de sanction disciplinaire, elle ne mentionne toutefois pas la révocation pour motif grave;

Considérant, du reste, qu'en tant que mesure qui est à distinguer de la "révocation", la "révocation pour motif grave" est généralement inconnue en droit administratif; que, comme le soutient le requérant, elle n'est pas non plus nécessaire; qu'il est de même généralement admis, en effet, que lorsqu'une administration envisage de révoquer un membre de son personnel mais que pour un "motif grave", elle estime qu'il n'est pas souhaitable de le maintenir dans le service, elle dispose, dans l'attente de l'issue de la procédure disciplinaire, de la mesure d'ordre de la suspension préventive;

Considérant qu'en ce qui concerne le personnel des CPAS, cette vérité générale est coulée dans des textes législatifs; que l'article 52 de la loi sur les CPAS rend le titre XIV de la nouvelle loi communale applicable aux membres du personnel, que ce titre XIV, "Du régime disciplinaire", comporte un chapitre VII, "De la suspension préventive", dont l'article 310 est rédigé comme suit : "Lorsqu'un membre du personnel fait l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires et que sa présence est incompatible avec l'intérêt du service, la personne concernée peut être suspendue préventivement à titre de mesure d'ordre";

Considérant que si l'article 125 de la loi sur les hôpitaux prévoit effectivement la "révocation pour motif grave", cet article est très général lorsqu'il fait mention du "médecin hospitalier"; que l'article 147 de la même loi dispose en outre : "En ce qui concerne les hôpitaux gérés par un centre public d'aide sociale et les médecins qui travaillent dans ces hôpitaux, les dispositions de la présente loi coordonnée complètent la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale et plus particulièrement les articles ... 51 ... de cette loi";

Considérant que si l'on combine les articles 125 et 147, ils doivent être interprétés en ce sens que, pour que "la révocation pour motif grave", dont fait mention l'article 125, puisse s'appliquer aux médecins statutaires d'un CPAS ou d'une association visée au chapitre XII de la loi sur les CPAS, il faut qu'elle puisse être censée compléter la loi sur les CPAS; qu'un régime existant ne peut être complété que par des dispositions compatibles; qu'en effet, des dispositions complémentaires ajoutent des éléments au régime complété sans que lui-même soit modifié; que si, au contraire, des dispositions incompatibles avec un régime existant y sont néanmoins incorporées, elles le modifient forcément;

que si la "révocation pour motif grave" est rendue applicable aux médecins statutaires du CPAS ou d'une association visée au chapitre XII de la loi sur les CPAS, il en résulte que la suspension préventive, en tant que mesure d'ordre entraînant l'éloignement immédiat du service "pour motif grave", est remplacée, pour ces médecins, par la mesure disciplinaire de la révocation pour motif grave;

Considérant que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision de l'Algemeen Ziekenhuis VESALIUS du 28 septembre 1993 révoquant Jozef SEGERS pour motif grave.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de l'Algemeen Ziekenhuis VESALIUS à Tongres.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-cinq janvier 1900 nonante-neuf, par la IXe chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'État,
	J. HELLIN,	conseiller d'État,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

S. VAN AELST

Le président,

J. BORRET

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.