KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 augustus 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "houdende de maatregelen tot sanering van het Academisch Ziekenhuis van de Rijksuniversiteit Gent", heeft op 7 augustus 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 5 août 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant les mesures d'assainissement applicables à l'Hôpital universitaire de l'Université de l'Etat à Gand", a donné le 7 août 1986 l'avis suivant :

Gelet op de zeer korte termijn waarin om advies is gevraagd, beperkt de Raad van State zich tot de opmerkingen die hierna volgen.

I. OMTRENT DE INHOUD EN DE RECHTSGROND.

1. Het ontwerp bevat drie groepen van bepalingen :

a. het door de raad van beheer van de R.U.G. op 12 juli 1986 aangenomen saneringsplan van het Academisch Ziekenhuis, wordt bindend gemaakt. Om de uitvoering ervan te waarborgen, worden een aantal regels gesteld waarvan sommige zich beperken tot het vermelden van de te realiseren doelstelling (hoofdstuk I);

b. er wordt voorzien in een staatswaarborg en een rentetoelage voor de leningen die de R.U.G. ter realisering van het saneringsplan zal moeten aangaan (hoofdstuk II);

c. met betrekking tot het Academisch Ziekenhuis wordt het beheer van de R.U.G. tijdelijk gerestructureerd, onder meer door het instellen van een ambt van bijzonder bestuurder (hoofdstuk III).

Het bindend maken van het bedoelde saneringsplan is duidelijk een maatregel van besparing. De andere bepalingen van het ontwerp, met name die welke betrekking hebben

.../...

op het verlenen van de staatswaarborg en het toestaan van een rentetoelage, zijn, volgens de gemachtigde ambtenaar, voorzieningen welke nodig zijn om de met het saneringsplan nagestreefde doeleinden te bereiken.

Het Academisch Ziekenhuis behoort tot het Eigen Vermogen van de R.U.G. dat met een van de Staat onderscheiden rechtspersoonlijkheid is bekleed.

De voorgaande ontleding mag aantonen dat het ontwerp past in de bevoegdheid welke in artikel 1, 2°, c), van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 aan de Koning is verleend om, onder meer met het oog op de vermindering van de openbare lasten, alle nuttige maatregelen te nemen ten einde die lasten te beheersen, te beperken of te verminderen, inzonderheid, zoals in dit geval, door het rationaliseren van overheidsinstellingen.

2. Het verslag aan de Koning bevat de volgende toelichting :

"Het voorvermelde plan dat de Regering wenst op te leggen is gesteund op volgende principes :

1) een afbouw van het exploitatiedeficiet door een saneringsinspanning, gespreid over een periode van 4 jaar;

2) de wedden van het staatspersoneel (uitdovingskader, thans nog 169) die betaald worden bij middel van thesaurievoorschotten op basis van een beslissing van de Ministerraad van 28.06.1974 zullen vanaf 1.1.87 integraal (maandelijks) terugbetaald worden".

.../...

Er mag worden opgemerkt dat omtrent de uitwerking van het tweede principe, met name de verplichting tot terugbetaling van "de wedden van het staatspersoneel", het ontwerp geen voorzieningen bevat.

3. Een vraag waarop aan de Raad van State geen uitsluitsel is gegeven, betreft de verhouding tussen de maatregelen vervat in dit ontwerp en die welke het onderwerp zijn van het koninklijk besluit nr. 82 van 31 juli 1982 tot sanering van de financiën van deficitaire universitaire instellingen, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 168 van 30 december 1982.

Mocht het de bedoeling zijn, wat het Academisch Ziekenhuis van de R.U.G. betreft, de al bestaande saneringsregeling volledig te vervangen door de thans voorliggende ontwerp-regeling, dan moet worden opgemerkt dat de ontwerpregeling, in tegenstelling met het koninklijk besluit nr. 82 van 31 juli 1982, niet in enige sanctie voorziet voor het geval de R.U.G. in de uitvoering van het saneringsplan te kort schiet, noch enige substitutieve bevoegdheid aan de centrale overheid toekent om, in de plaats van de eventueel in gebreke blijvende R.U.G.-overheid, de maatregelen te nemen die voor de uitvoering van het saneringsplan nodig zouden zijn.

Uit de voorgaande opmerking mag blijken, eensdeels, dat duidelijk moet worden gemaakt of de saneringsregeling van het koninklijk besluit nr. 82 van 31 juli 1982 al dan niet toepasbaar blijft op het Academisch Ziekenhuis van de R.U.G., anderdeels, dat, in voorkomend geval, het ontwerp aan aanvulling toe is.

.../...

4. Een saneringsplan dat bij een op grond van bijzondere machten genomen koninklijk besluit wordt opgelegd, kan buiten de termijn waarvoor de bijzondere machten verleend werden, slechts bij wet gewijzigd worden. In dit verband kan erop gewezen worden dat het hiervoren vermeld koninklijk besluit nr. 82 van 31 juli 1982 werd gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 168 van 30 december 1982, ten einde mogelijk te maken dat saneringsplannen bij gewoon koninklijk besluit zouden kunnen goedgekeurd of aangepast worden, ook na de vervaldatum van de bijzondere machten.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

1. Met de bepaling van artikel 1, § 1, wordt het nader aangewezen saneringsplan "opgelegd". Het plan zelf is niet als bijlage bij het besluit gevoegd.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat nog niet is uitgemaakt in welke vorm of op welke wijze het plan zal worden bekendgemaakt.

In zoverre het "opleggen" van het saneringsplan het uitoefenen van een normerende bevoegdheid inhoudt en niet louter een daad van toezicht is, zou het saneringsplan - althans de normerende bepalingen ervan - samen met het besluit

.../...

waardoor het wordt opgelegd, moeten gepubliceerd worden ten einde te voldoen aan de publicatieverplichting bedoeld in artikel 129 van de Grondwet, zoals die nader is geregeld in artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen en in artikel 56 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

2. De woorden "afdeling IV van het geaffecteerd patrimonium" in artikel 1, § 1, van het ontwerp, houden een verwijzing in naar de indeling doorgevoerd bij het koninklijk besluit van 8 april 1976 tot vaststelling van de samenstellende elementen van de ontvangsten en uitgaven van het patrimonium van de universitaire instellingen, meer bepaald artikel 5 en volgende.

3. Volgens de gemachtigde ambtenaar moet artikel 1, § 2, punt 1, aldus worden gelezen dat het tekort over het dienstjaar 1986 als referentie fungeert voor de 25 pct. waarmede het tekort jaarlijks moet verminderd worden.

4. In punt 3 van artikel 1, § 2, late men in de Franse tekst het woord "maximal" weg en schrijve men : "... sont limités à un pourcentage de ces honoraires d'au plus 3 p.c. en 1987 ...". In punt 4 van dezelfde paragraaf schrijve men in de Franse tekst "aussi longtemps que ..." in plaats van "sauf que ...".

.../...

5. In artikel 1, § 2, punten 2, 4 en 5, komt "de duur" van het saneringsplan ter sprake. Volgens de gemachtigde ambtenaar geldt het saneringsplan tot de sanering is bereikt. Dit zou beter met zoveel woorden in de tekst worden vermeld.

Artikel 2.

In artikel 2, § 1, dient het cijfer 3 miljard aangevuld te worden met "frank".

In paragraaf 2, leze men in de Franse tekst "inscrits" i.p.v. "insérés".

Artikel 3.

1. Naar luid van het bepaalde in artikel 3, § 1, gelden de bedoelde bijzondere maatregelen van bestuurlijke inrichting tot 31 maart 1987. Dit is de datum waarop 's Konings bijzondere bevoegdheid verstrijkt.

De duur van het saneringsplan in acht genomen, ziet de Raad van State niet het verband tussen de bijzondere maatregel van bestuurlijke inrichting en de vervaldatum van 's Konings bijzondere bevoegdheid.

Vraag is of de opdracht van de bijzondere bestuurder bedoeld in artikel 4, eveneens op 31 maart 1987 een einde neemt.

.../...

2. In fine van dezelfde paragraaf 1, schrijve men : "het directorium bedoeld in § 3". Het verdient trouwens aanbeveling de bepalingen van artikel 3 in een meer logische volgorde te rangschikken.

3. In paragraaf 2 van artikel 3, Franse tekst, moet worden gelezen "les comptes" en "élaborée".

---

Vu le délai très bref dans lequel son avis est sollicité, le Conseil d'Etat se limite aux observations ci-après.

I. QUANT AU CONTENU ET AU FONDEMENT LEGAL.

1. Le projet comporte trois groupes de dispositions :

a. le plan d'assainissement de l'hôpital académique adopté par le conseil d'administration de l'Université de l'Etat à Gand le 12 juillet 1986 est rendu obligatoire. Afin d'en garantir l'exécution, il est prévu une série de règles dont certaines se limitent à énoncer l'objectif à réaliser (chapitre Ier);

b. il est prévu une garantie de l'Etat et une subvention en intérêt pour les emprunts que l'Université de l'Etat à Gand devra contracter en vue de la réalisation du plan d'assainissement (chapitre II);

c. en ce qui concerne l'hôpital académique, la gestion de l'Université de l'Etat à Gand est temporairement restructurée, notamment par la création d'une fonction de directeur particulier (chapitre III).

Le fait de rendre le plan d'assainissement obligatoire constitue manifestement une mesure d'économie. Les autres dispositions du projet, à savoir celles relatives à l'octroi de la garantie de l'Etat et d'une subvention en intérêt, constituent, selon le fonctionnaire délégué, des mesures d'accompagnement indispensables pour atteindre les objectifs poursuivis par le plan d'assainissement.

.../...

L'hôpital académique relève du Patrimoine Propre de l'U.E.G., lequel est doté d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

Il ressort de l'analyse qui précède que le projet s'inscrit dans le cadre du pouvoir accordé au Roi par l'article 1er, 2°, c), de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, qui habilite le Chef de l'Etat, afin d'assurer notamment la diminution des charges publiques, à prendre toutes les mesures utiles en vue de maîtriser, de limiter ou de réduire lesdites charges, plus précisément, comme le cas présent, en rationalisant les institutions publiques.

2. Le rapport au Roi contient le commentaire suivant :

"Le plan précité que le gouvernement entend imposer, est basé sur les principes suivants :

1) réduction progressive du déficit d'exploitation par un effort d'assainissement réparti sur une période de 4 ans.

2) remboursement mensuel à partir du 01.01.1987 des traitements du personnel de l'Etat (cadre d'extinction actuellement 169 agents) payés au moyen d'avances de trésorerie sur décision du Conseil des Ministres du 28.06.1974".

Il convient de remarquer qu'en ce qui concerne la mise en oeuvre du second principe, à savoir l'obligation de remboursement des "traitements du personnel de l'Etat", le projet ne comporte aucune disposition.

.../...

3. Une question sur laquelle le Conseil d'Etat n'a pu être fixé est celle de la relation entre les mesures prévues par le présent projet et celles qui font l'objet de l'arrêté royal n° 82 du 31 juillet 1982 relatif à l'assainissement des finances des institutions universitaires déficitaires, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal n° 168 du 30 décembre 1982.

S'il entre dans les intentions du Gouvernement, en ce qui concerne l'hôpital académique de l'U.E.G., de remplacer intégralement le régime d'assainissement déjà existant par le régime du présent projet, il convient de signaler que ce dernier régime, contrairement à l'arrêté royal n° 82 du 31 juillet 1982, ne prévoit aucune sanction pour le cas où l'U.E.G. faillirait à l'exécution du plan d'assainissement, ni n'attribue au pouvoir central la moindre compétence substitutive lui permettant de prendre, en lieu et place de l'autorité de l'U.E.G. éventuellement défaillante, les mesures nécessaires à l'exécution du plan d'assainissement.

La remarque précédente aura montré, d'une part, qu'il y a lieu de préciser si le régime d'assainissement de l'arrêté royal n° 82 du 31 juillet 1982 reste ou non applicable à l'hôpital académique de l'U.E.G., d'autre part, que le projet devra, le cas échéant, être complété.

4. Un plan d'assainissement imposé par un arrêté royal pris sur la base de pouvoirs spéciaux ne peut, en dehors du délai pour lequel les pouvoirs spéciaux ont été attribués, être modifié que par une loi. Il y a lieu de souligner, dans cet ordre d'idées, que l'arrêté royal n° 82 du 31 juillet 1982 précité a été modifié par l'arrêté royal n° 168 du 30 décembre 1982, afin de permettre que des plans d'assainissement soient approuvés ou adaptés par un arrêté royal ordinaire, même après la date d'expiration des pouvoirs spéciaux.

.../...

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

1. La disposition de l'article 1er, § 1er, "impose" le plan d'assainissement qu'elle spécifie. Le plan lui-même n'est pas joint en annexe à l'arrêté.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat qu'il n'a pas encore été décidé sous quelle forme ou de quelle manière le plan sera publié.

Dans la mesure où "l'imposition" du plan d'assainissement implique l'exercice d'un pouvoir normatif et ne constitue pas simplement un acte de tutelle, il serait indiqué de publier le plan d'assainissement - du moins les dispositions normatives de celui-ci - avec l'arrêté qui le rend obligatoire, afin de satisfaire à l'obligation de publication prévue par l'article 129 de la Constitution, telle qu'elle a été réglée de manière plus détaillée par l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires ainsi que par l'article 56 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

2. Les mots "section IV du patrimoine affecté" à l'article 1er, § 1er, en projet, contiennent une référence à la classification opérée par l'arrêté royal du 8 avril 1976 fixant les éléments constitutifs des recettes et des dépenses du patrimoine des institutions universitaires, notamment en son article 5 et suivants.

.../...

3. Selon le fonctionnaire délégué, l'article 1er, § 2, point 1, doit être interprété en ce sens que le déficit de l'exercice 1986 sert de référence au calcul des 25 p.c. dont le déficit doit être réduit annuellement.

4. Au point 3 de l'article 1er, § 2, le mot "maximal" devrait être omis et il conviendrait d'écrire : "... sont limités à un pourcentage de ces honoraires d'au plus 3 p.c. en 1987 ...". Au point 4 du même paragraphe, les mots "sauf que ..." devraient être remplacés par les mots "aussi longtemps que ...".

5. A l'article 1er, § 2, points 2, 4 et 5, il est question de "la durée" du plan d'assainissement. Selon le fonctionnaire délégué, le plan d'assainissement restera en vigueur jusqu'à la réalisation de l'assainissement. Il serait indiqué d'en faire mention expresse dans le texte.

Article 2.

A l'article 2, § 1er, le chiffre de 3 milliards doit être complété par la mention "de francs".

Au paragraphe 2, il faut lire "inscrits" au lieu de "insérés".

.../...

Article 3.

1. L'article 3, § 1er, prévoit que les mesures particulières d'organisation administrative qu'il vise resteront en vigueur jusqu'au 31 mars 1987, date de l'expiration du pouvoir spécial attribué au Roi.

Compte tenu de la durée du plan d'assainissement, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas le rapport entre la mesure particulière d'organisation administrative et la date d'échéance du pouvoir spécial attribué au Roi.

La question se pose de savoir si la mission du directeur particulier, visé à l'article 4, prendra également fin au 31 mars 1987.

2. In fine du même paragraphe 1er, il conviendrait d'écrire "au directoire visé au § 3". Il se recommande d'ailleurs de classer les dispositions de l'article 3 dans un ordre plus conforme à la logique.

3. Dans le paragraphe 2 de l'article 3, il faut lire "les comptes" et "élaborée".

---

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. COREMANS,
Messieurs :

W. DEROOVER,
J. DE BRABANDERE,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.