

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales pour la Communauté française, le 12 janvier 1993, d'une demande d'avis sur un projet de décret "modifiant l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 portant l'organisation, le fonctionnement et la gestion des hôpitaux universitaires de l'Etat à Gand et à Liège", a donné le 15 février 1993 l'avis suivant :

Dispositif.

Article 1er.

La phrase liminaire de l'article 3 en projet doit être rédigée comme suit :

"Art. 3. Le Centre hospitalier universitaire de Liège est chargé de la gestion : ...".

Article 2.

Article 4, § 1er, en projet.

1. A l'alinéa 1er, 1°, le mot "personnalités" ne revêt aucun sens particulier et constitue une emphase qu'il convient d'omettre. Quant à la représentativité dont ces "personnalités" doivent faire preuve, elle a trait à l'ensemble de la Communauté française; les termes particulièrement larges qui la caractérisent la rendent cependant trop imprécise pour revêtir un contenu normatif; mieux vaut l'omettre.

Il faut, dès lors, écrire :

"1° douze membres nommés par l'Exécutif;".

.../...

2. A l'alinéa 1er, 2°, mieux vaut écrire une seule fois "de l'Université de Liège" à la fin de la subdivision.

3. A l'alinéa 1er, 3°, il faut écrire :

"3° deux membres élus parmi eux par ...".

L'observation vaut également pour le 4° et le 5°.

4. A l'alinéa 1er, 4°, on écrira : "... au moins cinquante pour cent des prestations complètes;".

5. Au sujet de l'alinéa 1er, 5°, l'exposé des motifs énonce que

"deux membres élus par et parmi les membres du personnel administratif, technique spécialisé, paramédical et de gestion font dorénavant partie du conseil".

Or, le texte en projet ne traduit pas cette intention, dès lors qu'il requiert que les candidats soient présentés par les organisations syndicales représentatives du personnel.

En conséquence, les mots "sur des listes présentées par les organisations syndicales représentatives de ce personnel" doivent être omis.

6. L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"S'il n'est pas élu, le médecin en chef assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration".

7. Il serait préférable de faire de l'alinéa 3 le paragraphe 5 de l'article 4 en projet.

L'incompatibilité prévue concerne, pour l'Etat, les régions et les communautés, tant les mandats législatifs que les mandats exécutifs, alors que, pour les provinces, ne sont visés que les mandats exécutifs. Interrogé à ce propos, le délégué de l'Exécutif n'a pas fourni de motif justifiant l'exclusion du mandat de conseiller provincial. Elle se justifie d'autant moins que l'incompatibilité envisagée est exigée par la circonstance qu'il y va de normes ayant trait au domaine de la santé et que le conseil provincial peut adopter de telles normes.

Par ailleurs, la disposition en projet vise la fonction "de président ou de gestionnaire d'une autre ou d'un groupe d'institutions hospitalières". Or la loi sur les hôpitaux ignore la fonction de président. Il faut donc écrire :

"... de gouverneur de province ou de gestionnaire d'une autre institution hospitalière ou d'un groupe d'institutions hospitalières".

Article 4, § 2, en projet.

Il est proposé d'écrire :

.../...

"Le conseil d'administration, à la majorité absolue des membres présents, élit, parmi les membres visés au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1º, un président et un vice-président".

Article 3.

Article 5, § 1er, en projet.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 5. § 1er. La durée du mandat des membres visés à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 1º, 3º, 4º et 5º est fixée à quatre ans".

Article 5, § 2, en projet.

1. A la première phrase, l'on écrira : "... des membres visés à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 3º à 5º, ...".

2. La deuxième phrase pourrait être rédigée comme suit : "Cette procédure prévoit, pour chacun de ces membres, l'élection d'un suppléant. Ce suppléant ne peut siéger que conformément au paragraphe 3".

Article 5, § 3, en projet.

La disposition serait mieux rédigée comme suit :

"§ 3. La perte, en cours de mandat, de la qualité requise par l'article 4, § 1er, pour siéger au conseil ou la survenance d'une des incompatibilités prévues à l'article 4, § 5, entraîne de plein droit la fin du mandat.

Dans ce cas, ainsi qu'en cas de décès ou de démission, il est pourvu immédiatement au remplacement du membre concerné. S'il s'agit d'un membre visé à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 3°, 4° et 5°, le nouveau titulaire est le suppléant désigné conformément au paragraphe 2.

Le nouveau titulaire achète le mandat de son prédécesseur".

Articles 4 et 5 (devenant l'article 4).

1. Il est proposé de rassembler en un seul article l'ensemble des modifications que les articles 4 et 5 du projet entendent apporter à l'article 6 de l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987; la phrase liminaire de cet article nouveau serait rédigée comme suit :

"Art. 4. A l'article 6 du même arrêté, sont apportées les modifications suivantes :

1° le paragraphe 1er, 4°, est remplacé par la disposition suivante : 4° (...);

.../...

- 2° le paragraphe 1er, 8°, est abrogé;
- 3° le paragraphe 1er, 9°, est remplacé par la disposition suivante : 9° (...);
- 4° le paragraphe 1er, 11°, est remplacé par la disposition suivante : 11° (...);
- 5° le paragraphe 1er, est complété par la disposition suivante : 12° (...)"

2. A l'article 6, § 1er, 4°, en projet, on écrira : "... sur la proposition ..." et "... de l'Université de Liège".

La première observation vaut également pour le 9° en projet.

3. A l'article 6, § 1er, 12°, en projet, il faut remplacer les mots "des membres de l'Exécutif ayant respectivement l'enseignement universitaire et le budget dans leurs attributions" par les mots "de l'Exécutif".

En effet, en vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il n'appartient pas au Conseil de la Communauté française, mais à l'Exécutif de déléguer des compétences à l'un de ses membres.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat croit utile de relever que, contrairement à ce qu'indique le commentaire des articles relatif à l'article 5 du projet, il s'agit bien

.../...

d'une tutelle d'autorisation, comme le prévoit, du reste, le texte.

Articles 6 et 7
(devenant les articles 5 et 6).

Il est proposé de ne pas procéder à l'introduction de modifications multiples, mais de reproduire, avec les amendements que le projet entend lui apporter, tout le texte des articles 7 et 8 de l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987. La phrase liminaire des articles 6 et 7 du projet (devenant les articles 5 et 6) doit être, en conséquence, rédigée comme suit :

"Art. ... L'article ... du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :".

Article 6 (devenant l'article 5).

Article 7, § 1er, en projet.

1. Les termes "Sans préjudice des dispositions de l'article 8, § 1er" sont équivoques. En effet :

- ou bien en renvoyant à l'article 8, § 1er, la disposition se borne à confirmer le pouvoir qu'a l'administrateur général d'exécuter les décisions du conseil et de ne recevoir de délégation de compétence que dans le cadre de cette stricte mission d'exécution. En ce cas, l'expres-

.../...

sion "Sans préjudice des dispositions de l'article 8, § 1er," est inutile et doit être omise;

- ou bien, et ce semble être l'intention des auteurs du projet ainsi qu'il ressort des explications fournies par le délégué de l'Exécutif, ce dernier entend, par ces termes, prévoir la faculté pour le comité de direction de conférer d'autres délégations à l'administrateur général, plus précisément lui permettre de se décharger des tâches qui relèvent de ses compétences propres au profit de l'administrateur général. En ce cas, le texte doit être réécrit en vue d'exprimer pareille intention.

2. Etant donné que la fonction de directeur est également précisée à l'article 12 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, lequel reproduit la disposition figurant à l'article 1erbis, § 4, de la loi du 23 décembre 1963 auquel se réfère l'article 7, § 1er, alinéa 1er, deuxième phrase, de l'arrêté royal n° 547 du 31 mars 1987 que l'avant-projet de décret tend à remplacer, mieux vaut, de l'accord du délégué de l'Exécutif, viser pour être complet les "articles 8, 2°, et 12 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987".

Article 7, § 2, en projet.

1. Tel qu'il est conçu, le texte en projet traduit l'intention de ses auteurs de n'accorder la présidence du

comité de direction à aucun de ses trois membres, tout en prévoyant que le comité est convoqué conjointement par le président du conseil d'administration et l'administrateur général. Toutefois, le Conseil d'Etat attire l'attention sur les difficultés pratiques qu'une telle disposition pourrait créer. En effet, il suffirait d'un désaccord entre le président du conseil d'administration et l'administrateur général pour qu'aucune convocation ne soit adressée et que le comité ne puisse plus se réunir et exercer ses fonctions. L'hôpital ne serait donc plus géré.

Par ailleurs, il n'est pas normal que, dans une assemblée délibérante - fût-elle composée seulement de trois personnes - il n'y ait aucun président, qui non seulement assume la direction des travaux, mais décide également des convocations.

Article 7 (devenant l'article 6).

Article 8, § 1er, en projet (devenant l'article 8, §§ 1er et 2).

1. La disposition en projet mêle des dispositions relatives aux missions de l'administrateur général et à son mandat. Mieux vaut scinder le texte en deux paragraphes distincts.

.../...

2. Le paragraphe 1er qui aurait trait aux seules missions de l'administrateur général reproduirait l'alinéa 1er, lequel serait divisé en deux alinéas :

- un alinéa 1er qui reproduirait les deux premières phrases, sauf à réécrire la seconde qui, en prévoyant seulement : "Il peut recevoir des délégations de compétences dans le cadre de cette mission", manque totalement de précision;
- un alinéa 2 qui reproduirait la troisième phrase, sauf à écrire : "... telle qu'elle est définie à l'alinéa 1er ...", ainsi que les alinéas 2 et 3 en projet, lesquels deviendraient les alinéas 3 et 4, sauf à omettre les mots "en droit et en fait".

3. Le paragraphe 2 nouveau qui concernerait le seul mandat de l'administrateur général reproduirait les alinéas 4 et 5 du paragraphe 1er en projet, lesquels seraient rédigés comme suit :

"§ 2. L'administrateur général est élu par le conseil d'administration parmi les membres visés à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 1°, à la majorité absolue des membres présents, pour un terme de quatre ans renouvelable.

Le conseil d'administration peut, à tout moment, mettre fin à ce mandat, par une décision prise à la majorité des trois quarts des voix des membres présents, ... (la suite comme au projet)".

.../...

Article 8, § 2, en projet.

La disposition en projet règle la situation de l'administrateur général pendant la durée de son mandat. Telle qu'elle est libellée, elle ne prévoit pas que l'administrateur général devra exercer sa fonction à temps plein et que ce mandat sera incompatible avec l'exercice de toute autre fonction. Elle se borne à prévoir, dans une seule hypothèse, celle où l'administrateur général appartenant au personnel statutaire d'un service ou d'une administration publique, qu'il devrait justifier de l'obtention d'un congé pour mission.

Le texte en projet ne règle pas la situation de l'administrateur général qui serait dans les liens d'un contrat avec un tel service ou telle administration ou avec un employeur privé ou même exercerait une activité indépendante.

Il crée, de ce fait, un régime hybride, voire discriminatoire.

Le texte en projet doit être fondamentalement revu pour traduire exactement l'intention de ses auteurs et éviter toute discrimination.

Article 8.Article 11 en projet.

L'administrateur général étant choisi parmi les membres du conseil d'administration, pour faire partie du

.../...

comité de direction, il se présente bien comme le délégué du conseil d'administration au sein du comité de direction; cette caractéristique de la fonction de l'administrateur serait mieux indiquée s'il continuait à être appelé administrateur délégué.

C'est d'autant plus souhaitable que le titre d'administrateur général est normalement réservé à certains fonctionnaires dirigeants.

L'article 8 doit donc être omis et les autres dispositions du projet adaptées en conséquence.

Article 9 (devenant l'article 7).

Article 12 en projet.

La disposition en projet tend à fixer tout le statut pécuniaire - et non seulement la rémunération - de "l'administrateur général" et du médecin en chef, comme le précise le commentaire des articles.

Elle aurait dû être soumise à la procédure de négociation syndicale prévue par l'article 2, § 1er, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

En l'absence d'une telle négociation, la section de législation s'abstient d'émettre un avis sur la disposition.

.../...

Article 10 (devenant l'article 8).

Article 15bis en projet.

1. Comme la disposition en projet est une disposition autonome, qui n'est destinée à être exécutée qu'une seule fois, il n'y a pas lieu de l'insérer dans l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987, mais plutôt de la prévoir sous la forme d'une disposition distincte figurant sous un article 10 nouveau du projet.

2. L'absence de tout lien juridique entre cette disposition et le reste du décret en projet doit entraîner l'omission des mots "Sans préjudice des dispositions de l'article 6, §§ 1er et 2".

3. Selon l'exposé des motifs, l'un des objectifs du décret en projet est "d'autoriser le CHU à conclure un emprunt de consolidation avec la garantie de la Communauté française. Cette opération permettra au CHU d'alléger ses charges financières tout en remboursant progressivement les dettes engendrées dans la période passée".

Pour mieux traduire cette intention, il serait préférable d'écrire :

"... à conclure un emprunt de 2.500.000.000 francs au maximum avec la garantie de la Communauté française. Les ...".

.../...

Article 11 (devenant l'article 9).

Article 22, § 1er, en projet.

1. A l'alinéa 1er, il faut écrire : "... du présent décret ..." et "... visés à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 1^o".

2. L'on comprend aisément la non-application de l'alinéa 1er au recteur et au doyen de la faculté de médecine de l'Université de Liège, étant donné qu'ils sont membres de droit, tant de l'actuel que du futur conseil d'administration.

Par contre, la non-application de l'alinéa 1er à l'administrateur de l'Université de Liège est sans objet, puisqu'il ne fait pas partie de l'actuel conseil d'administration; son mandat ne doit, dès lors, pas être prolongé et sa mention dans le texte doit être omise.

Quant aux représentants des médecins hospitaliers, l'argument selon lequel "il ne paraît pas opportun de refaire des élections dès lors que la durée du mandat de ces derniers est fixée à quatre ans" (exposé des motifs) n'est pas pertinent. En effet, des élections devront, de toute façon, avoir lieu pour désigner les représentants des autres membres du personnel de l'hôpital universitaire. En outre, la durée du mandat des représentants actuels des médecins hospitaliers sera, en réalité, supérieure à quatre ans,

.../...

puisque viendra s'y ajouter la période déjà prestée en cette qualité depuis juin 1991. Il s'indique, dès lors, de désigner, lors d'opérations électorales simultanées, les trois catégories de membres élus du futur conseil d'administration.

3. La disposition en projet devrait être complétée par l'indication d'un délai dans lequel doit avoir lieu l'élection des représentants des différentes catégories de membres du personnel visés à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 3° à 5°. Sans cela, il y aurait risque que, pendant un certain temps, le conseil d'administration soit composé des seuls membres de droit ou nommés par l'Exécutif, alors que la première désignation de l'administrateur général doit intervenir dans les soixante jours de la nomination des douze membres par l'Exécutif.

Article 22, § 2, en projet.

Il faut écrire : "... de l'entrée en vigueur du présent décret exerce les attributions ... conformément à l'article 8, § 2 (1)" et viser "l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 1°". En outre, le terme "toutefois" peut être omis.

(1) Etant donné la suggestion formulée plus haut à propos de l'article 8.

Article 12
(devenant l'article 11).

La disposition doit être complétée par l'indication d'une date qui ne peut donner au décret en projet une portée rétroactive que rien ne justifie.

Article 13.

Comme les lois et les ordonnances, les décrets sont dépourvus d'exécutoire. En conséquence, l'article 13 est inutile et doit être omis.

En effet, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que "L'exécutif fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets".

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	J. MESSINNE,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame :	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. NIHOUL, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. ERNOTTE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.