

ARRÊT

---

*En cause:*

le recours en annulation des articles 24, 26, 28, 30 et 47 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales », introduit par l'ASBL « Santhea » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président F. Daoût,

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 13 novembre 2018 et parvenue au greffe le 21 novembre 2018, un recours en annulation des articles 24, 26, 28, 30 et 47 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales » (publié au Moniteur belge du 14 mai 2018) a été introduit par l'ASBL « Santhea », la SCRL « Centre Hospitalier Régional de la Citadelle », Laurent Collignon et la SCRL « Centre Hospitalier Bois de l'Abbaye », assistés et représentés par Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles, et par Me E. Lemmens et Me E. Kiehl, avocats au barreau de Liège.

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me D. Renders et Me E. Gonthier, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 6 mai 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 20 mai 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 20 mai 2020.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II En droit

### A Argument

A.1. Les parties requérantes demandent à la Cour d'annuler les articles 24, 26, 28, 30 et 47 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales » (ci-après : le décret du 29 mars 2018). Les parties requérantes critiquent l'application des dispositions attaquées au sein d'intercommunales gérant un hôpital.

A.2. Dans ses mémoires, le Gouvernement wallon rappelle que les deuxième et quatrième parties requérantes ont souhaité conférer le statut d'« observateur » au doyen de la Faculté de médecine de l'Université de Liège ou, à défaut, à un médecin membre des organes de cette Faculté, aux représentants du conseil médical, au médecin-chef et au directeur général. En septembre 2018, l'autorité de tutelle a refusé d'approuver les statuts et le règlement d'ordre intérieur ainsi modifiés et, le 25 octobre 2018, la deuxième partie requérante a saisi le Conseil d'État de deux recours en annulation des décisions d'approbation partielle qui la concernent.

Le 14 mars 2019, la Région wallonne a retiré ces décisions et en a repris de plus amplement motivées. Ainsi, l'autorité de tutelle a rappelé que la participation des instances médicales et académiques requise par la législation hospitalière doit être prévue au sein d'un « comité de gestion » de l'hôpital et non pas au sein des organes de gestion de l'intercommunale qui gère l'hôpital. L'autorité de tutelle a donc refusé

d'approuver les modifications des statuts et règlement d'ordre intérieur de la deuxième partie requérante, au motif que celle-ci n'a pas institué un « comité de gestion » et qu'elle a, à tort, conféré à certains représentants des médecins hospitaliers et du corps académique un statut d'« observateur », qui est réservé, par le décret du 29 mars 2018, aux représentants de certains partis politiques.

Quant à la recevabilité

A.3.1. La première partie requérante, l'ASBL « Santhea », affirme qu'elle justifie d'un intérêt professionnel collectif qui ne se confond pas avec l'intérêt de ses membres. Elle constitue une association professionnelle et patronale qui a pour mission de défendre et de promouvoir les intérêts des établissements et des services de soins non lucratifs du secteur privé non confessionnel et du secteur public situés en Wallonie et à Bruxelles.

A.3.2. Les deuxième et quatrième parties requérantes, le « Centre Hospitalier Régional de la Citadelle » (CHR de la Citadelle) et le « Centre Hospitalier Bois de l'Abbaye » (CHBA), sont deux intercommunales, constituées sous la forme d'une SCRL, qui exploitent un hôpital. Elles estiment être directement affectées par les dispositions attaquées, qui entravent leur mode de fonctionnement organisationnel et leur capacité d'engager des médecins hospitaliers indépendants, ce qui met en péril la continuité des soins.

A.3.3. La troisième partie requérante est un médecin hospitalier attaché au CHR de la Citadelle, qui estime justifier d'un intérêt au recours en ce que l'article 30 du décret du 29 mars 2018 porte atteinte à son statut de médecin hospitalier, en particulier au regard de sa qualité d'indépendant. Il aurait également intérêt à agir en sa qualité de président du conseil médical du CHR de la Citadelle.

A.4. Le Gouvernement wallon soulève l'irrecevabilité du recours. Il constate tout d'abord qu'aucun moyen n'est dirigé contre l'article 47 du décret du 29 mars 2018.

Il estime par ailleurs que les dispositions attaquées n'ont pas la portée que leur donnent les parties requérantes, qui ne sont dès lors pas directement affectées par ces dispositions.

Ainsi, les articles 24, 26 et 28 du décret du 29 mars 2018 réservent le statut d'observateur aux représentants de certains partis politiques, sans empêcher la représentation des membres des corps médical et académique au sein des organes dirigeants des hôpitaux et des hôpitaux universitaires, sous un autre statut que celui d'« observateur », à l'instar de ce que d'autres institutions hospitalières ont prévu.

L'article 30 du décret du 29 mars 2018 n'empêche d'ailleurs pas les médecins hospitaliers de fournir des prestations médicales sous le statut d'indépendant, puisque cette disposition s'applique au « personnel de l'intercommunale », dont ne font pas partie les médecins hospitaliers.

A.5. Les parties requérantes répondent que l'article 47 du décret du 29 mars 2018 remplace l'article L5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, afin de définir la notion d'« observateur ». Dès lors que la requête critique la définition de l'observateur, elle porte nécessairement sur cette disposition, contre laquelle le recours est recevable.

Dès lors que les autres éléments permettant de contester la recevabilité du recours concernent la portée des dispositions attaquées, les parties requérantes y répondent quant au fond.

A.6. Le Gouvernement wallon réplique qu'il affirme non pas que les représentants des corps médical et académique pourraient siéger au sein des organes de gestion des intercommunales, mais bien qu'ils peuvent siéger au sein de l'organe de gestion de l'hôpital, prévu par la loi coordonnée du 10 juillet 2008 « sur les hôpitaux et autres établissements de soins » (ci-après : la loi coordonnée du 10 juillet 2008), qui ne saurait être confondu avec l'organe de gestion de la personne morale qui organise cet hôpital. Les dispositions attaquées n'empêchent donc aucunement les intercommunales hospitalières d'instituer le « comité de gestion » requis par la législation hospitalière et de mettre en place, en son sein, les représentations et participations requises par cette législation. Le fait que la deuxième partie requérante n'ait pas institué cet organe ne l'autorise pas à déplacer ces représentants au sein des organes de gestion de l'intercommunale.

Les dispositions attaquées n'affectent donc pas la situation des parties requérantes, qui n'ont dès lors aucun intérêt à en demander l'annulation.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.7.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 27 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce moyen est dirigé contre les dispositions qui concernent la composition du conseil d'administration des intercommunales.

Les parties requérantes estiment que les dispositions attaquées sont discriminatoires en ce qu'elles traitent de manière identique aux autres intercommunales les intercommunales dont l'objet social consiste en tout ou en partie dans l'exploitation d'un hôpital au sens de la loi coordonnée du 10 juillet 2008, y compris les intercommunales qui exploitent un hôpital qui est désigné en qualité d'hôpital universitaire, de service hospitalier universitaire, de fonction hospitalière universitaire ou de programme de soins hospitalier universitaire.

A.7.2. Ne peuvent désormais siéger au sein du conseil d'administration des associations intercommunales que les « observateurs » visés par l'article 24 du décret du 29 mars 2018 et les délégués du personnel qui y siègent avec voix consultative. Les intercommunales qui exploitent un hôpital sont dès lors privées de la possibilité de permettre aux représentants du corps médical (notamment le doyen de la Faculté de médecine de l'Université de Liège ou, à défaut, un médecin membre des organes de gestion de ladite Faculté, les représentants du conseil médical, le médecin-chef ou le directeur général) de siéger dans leurs organes de gestion en qualité de membre « observateur » ou en qualité d'« invité permanent », avec voix consultative.

Or, les intercommunales hospitalières se trouvent dans une situation fondamentalement différente de celle des autres intercommunales, puisqu'elles sont soumises à la réglementation spécifique prévue par la loi coordonnée du 10 juillet 2008, qui exige, dans certains cas bien déterminés, que les représentants des médecins siègent avec voix consultative. Les intercommunales hospitalières qui gèrent un hôpital universitaire, un service hospitalier universitaire, une fonction hospitalière universitaire ou un programme de soins hospitalier universitaire sont par ailleurs soumises à des obligations particulières, contenues, entre autres, dans l'article 1er bis de l'arrêté royal du 7 juin 2004 « fixant les conditions de désignation en

qualité d'hôpital universitaire, de service hospitalier universitaire, fonction hospitalière universitaire ou programme de soins hospitalier universitaire ».

Ces contraintes de fonctionnement et d'organisation propres aux intercommunales hospitalières empêchent dès lors de les assimiler aux autres intercommunales.

A.7.3. En outre, les intercommunales hospitalières « occupent » des médecins en qualité de travailleur indépendant ne faisant pas partie des membres du personnel des intercommunales. Ces médecins, qui sont les principaux acteurs de l'intercommunale hospitalière, doivent d'ailleurs être associés à la prise de décision, comme le prévoit la loi coordonnée du 10 juillet 2008. Il est donc justifié que des représentants des médecins puissent assister aux réunions des organes de gestion des intercommunales hospitalières au même titre que les représentants des membres du personnel sensu stricto.

A.7.4. Ces discriminations portent atteinte au bon fonctionnement des intercommunales qui exploitent des hôpitaux, ce qui constitue également une violation de l'obligation de garantir l'accès au degré de protection le plus élevé en matière de santé, consacrée par les dispositions conventionnelles invoquées dans le moyen.

L'interdiction faite aux représentants du corps médical de siéger avec voix consultative au sein des organes de gestion d'une intercommunale hospitalière est disproportionnée, puisqu'elle ne présente aucun rapport avec l'objectif d'établir des règles de gouvernance plus strictes afin d'éviter des abus.

Cette mesure porte également une atteinte injustifiée au droit d'association consacré à l'article 27 de la Constitution dont il découle qu'il appartient à chaque intercommunale de déterminer, dans le respect de la réglementation en vigueur, la composition de ses organes.

A.8. Le Gouvernement wallon considère que les articles 24, 26 et 28 du décret du 29 mars 2018 n'empêchent pas que le conseil d'administration procède aux avis consultatifs prévus par la législation fédérale applicable aux institutions hospitalières. Les différences de traitement critiquées sont dès lors inexistantes.

En outre, les parties n'indiquent pas en quoi la liberté d'association serait violée ni en quoi cette atteinte serait injustifiée. En toute hypothèse, l'article 27 de la Constitution garantit la création d'associations privées et la participation à leurs activités, et ne s'applique pas aux personnes morales de droit public que sont les intercommunales.

Le Gouvernement wallon en déduit que le moyen est partiellement irrecevable et, en toute hypothèse, non fondé.

A.9.1. Les parties requérantes répondent que l'argumentation du Gouvernement wallon ne répond pas à leur critique sur l'interdiction faite aux personnes concernées d'assister en qualité d'invité permanent, avec voix consultative, aux réunions des organes de gestion des intercommunales concernées.

En outre, le Gouvernement wallon défend un raisonnement qui est totalement opposé à celui qu'il a défendu dans son mémoire à l'occasion de la mise en œuvre de son pouvoir de tutelle. En effet, la ministre des Pouvoirs locaux considère qu'en raison des dispositions attaquées, les personnes évoquées précédemment ne peuvent plus siéger avec voix consultative au sein des organes de gestion des intercommunales hospitalières. Quant à d'autres statuts qui octroieraient aux personnes concernées une

autre qualité que celle d'« observateur », le Gouvernement wallon n'identifie qu'un seul cas, de sorte que sa position n'est manifestement pas constante et qu'elle relève de l'abus de pouvoir.

Eu égard à l'argumentation défendue jusqu'ici par la Région wallonne, et à sa mise en œuvre dans le cadre de son pouvoir de tutelle, les discriminations dénoncées sont avérées, sauf si les normes attaquées reçoivent une interprétation conciliante précise.

Enfin, le Gouvernement wallon n'identifie pas quel statut autre que celui d'invité permanent ou de membre observateur pourrait être conféré aux personnes concernées pour leur permettre de siéger avec voix consultative. Le cas échéant, la Cour devrait constater que l'impossibilité pour les intercommunales concernées d'accorder le statut d'observateur ou d'invité permanent aux intéressés est, en soi, discriminatoire.

A.9.2. Les parties requérantes répondent que l'article 27 de la Constitution emporte le droit de s'associer et de déterminer librement l'organisation interne de l'association. Les contraintes de fonctionnement et d'organisation qui existent déjà pour les intercommunales hospitalières sont par ailleurs incompatibles avec les dispositions attaquées, de sorte que la liberté d'association de ces intercommunales est rendue impossible ou extrêmement difficile à mettre en œuvre.

Enfin, les parties requérantes rappellent que la Cour admet que les articles 10 et 11, de même que l'article 16, de la Constitution, peuvent être invoqués par des personnes morales de droit public. Il en va de même pour l'article 27 de la Constitution, le Conseil d'État ayant d'ailleurs déjà admis l'application de cette disposition aux hôpitaux publics.

A.10.1. Le Gouvernement wallon réplique que sa position en ce qui concerne les statuts et les règlements d'ordre intérieur des deuxième et quatrième parties requérantes est constante. Selon lui, le statut d'« observateur » défini par le décret du 29 mars 2018 est réservé aux représentants de certains partis démocratiques et ne concerne que le conseil d'administration d'une intercommunale, à l'exclusion de tout autre organe de celle-ci. L'autorité de tutelle a donc systématiquement refusé les statuts qui s'écartent de cette règle, qu'il s'agisse d'intercommunales hospitalières ou autres.

A.10.2. En ce qui concerne la liberté d'association, le Gouvernement wallon réplique que des précisions apportées dans un mémoire sont tardives, de sorte que le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 27 de la Constitution, est irrecevable.

Par ailleurs, il n'y a aucune atteinte à la liberté d'association des intercommunales, puisque les dispositions attaquées n'entravent aucunement le pouvoir des intercommunales d'instituer le « comité de gestion de l'hôpital » et d'y prévoir les représentations et participations requises par la législation hospitalière.

En ce qui concerne le second moyen

A.11.1. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23, alinéa 3, 1° et 2°, 35 et 143, § 1er, de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec la liberté de commerce et d'industrie garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, avec les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 34 à 36, 56 et 57 du Traité sur le fonctionnement

de l'Union européenne, de l'article 5, § 1er, I, 1<sup>o</sup>, a), et de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et de la violation du principe de la loyauté fédérale et du principe de proportionnalité. Ce moyen est dirigé contre l'article 30 du décret du 29 mars 2018.

Les parties requérantes estiment qu'en vertu de la disposition attaquée, les médecins hospitaliers et les intercommunales gestionnaires d'hôpitaux ne pourront désormais plus convenir de soumettre leur relation juridique de travail aux dispositions du Code civil relatives au contrat d'entreprise, que ce soit directement en personne physique ou indirectement par l'entremise de leur société professionnelle, de sorte que ces médecins ne pourront plus exercer leur activité professionnelle sous le statut d'indépendant.

A.11.2.1. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes estiment que la disposition attaquée crée une discrimination en ce qu'elle traite de manière identique les médecins hospitaliers et les membres du personnel de direction, administratif et technique d'un hôpital géré par une intercommunale.

Or, les médecins hospitaliers ne peuvent être comparés aux membres du personnel de direction, administratif et technique d'un hôpital public ou privé, et encore moins d'une intercommunale. Ainsi, les articles 144, 145 et 146 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 ont toujours été interprétés comme autorisant l'agrément de médecins hospitaliers sous le statut de travailleur indépendant ou la conclusion d'un contrat d'entreprise entre le gestionnaire de l'hôpital et le médecin hospitalier, directement ou par l'entremise de sa société unipersonnelle ou conjointement avec celle-ci, conformément aux articles 1787 à 1799 du Code civil. Le médecin hospitalier est soumis à une réglementation spécifique : la durée de travail est régie par la loi du 12 décembre 2010 « fixant la durée du travail des médecins, dentistes, vétérinaires, des candidats médecins en formation, des candidats dentistes en formation et étudiants stagiaires se préparant à ces professions », le mode de rémunération est prévu par l'article 146 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 et le système de perception centrale des honoraires, imposé par l'article 147 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008, ne modifie pas non plus le principe selon lequel les honoraires restent la propriété du médecin. Enfin, les médecins hospitaliers sont soumis à un régime particulier de « relations collectives » contenu dans le chapitre 1er du titre IV de la loi coordonnée du 10 juillet 2008.

A.11.2.2. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée créerait également une discrimination en traitant différemment les médecins hospitaliers attachés à un hôpital géré par une intercommunale et les médecins attachés à un hôpital géré par une personne morale de droit privé.

Il résulte de l'article 1er de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 que le législateur fédéral a toujours souhaité instaurer un statut unique pour le médecin hospitalier, qu'il soit attaché à un hôpital géré par une personne morale de droit public ou par une personne morale de droit privé. Les parties requérantes renvoient, à cet égard, à l'arrêt de la Cour n° 62/99 du 9 juin 1999.

A.11.3. Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes estiment qu'en imposant aux médecins hospitaliers attachés à un hôpital géré par une intercommunale d'exercer dans le cadre d'un statut ou d'un contrat de travail et en les empêchant d'exercer sous le statut d'indépendant, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire à la liberté d'entreprendre et aux droits de ces médecins hospitaliers – et, par corollaire, des intercommunales gestionnaires d'hôpitaux – de choisir librement le type de relation juridique encadrant leur activité professionnelle et de jouir de la sécurité sociale liée à cette activité professionnelle, dans le respect de l'obligation de standstill qui découle de l'article 23 de la Constitution.

A.11.4. Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes estiment qu'en imposant aux médecins hospitaliers attachés à un hôpital géré par une intercommunale d'exercer dans le cadre d'un

statut ou d'un contrat de travail, la disposition attaquée viole la compétence de l'autorité fédérale en matière de politique de la santé, en l'espèce la compétence de déterminer le statut du médecin hospitalier.

En outre, à supposer que le législateur décrétoal soit compétent pour définir le statut du médecin hospitalier, quod non, la mesure attaquée viole la liberté de commerce et d'industrie et le principe de la loyauté fédérale, puisqu'elle rend impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence du législateur fédéral quant aux modes de rémunération visés à l'article 146 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008.

A.12. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en ce qui concerne la recevabilité du recours, le Gouvernement wallon considère que les parties requérantes se trompent sur la portée de l'article 30 du décret du 29 mars 2018. Il rappelle que l'article L1523-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation contenait déjà, avant l'adoption de la disposition attaquée, une disposition identique concernant le personnel des intercommunales, dont ne relèvent pas les médecins hospitaliers.

Le Gouvernement wallon en conclut que le moyen est irrecevable et, en toute hypothèse, non fondé.

A.13. Les parties requérantes répondent que la Cour admet la recevabilité de recours dirigés contre des règles qui reproduisent le contenu de règles préexistantes. En l'espèce, le contenu de l'article L1523-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a été abrogé et remplacé par une disposition distincte qui n'est pas attaquée. Elles estiment avoir dès lors intérêt au recours, puisqu'en cas d'annulation de la disposition attaquée, la situation antérieure ne serait pas restaurée et la discrimination dénoncée prendrait fin.

Pour le surplus, les parties requérantes prennent acte de l'interprétation du Gouvernement wallon et sollicitent que cette interprétation, qui ne ressort pas du libellé de la disposition attaquée, soit clarifiée dans l'arrêt qui sera prononcé par la Cour.

## **B Point de vue de la cour**

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 24, 26, 28, 30 et 47 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales » (ci-après : le décret du 29 mars 2018).

Le décret du 29 mars 2018 « traduit les orientations du Gouvernement énoncées dans sa Déclaration de politique régionale 2017-2019 ainsi que les recommandations formulées par le rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN du 6 juillet 2017 » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 3).

B.2.1.1. L'article 24 du décret du 29 mars 2018 modifie l'article L1523-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Cette modification est entrée en vigueur le 24 mai 2018.

L'article 24, 1°, du décret du 29 mars 2018 a été modifié par le décret de la Région wallonne du 26 avril 2018 « modifiant l'article 24 du décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats



publics au sein des structures locales et supra- locales et de leurs filiales » (ci-après : le décret du 26 avril 2018), afin de « corriger une erreur matérielle » (Doc. parl., Parlement wallon, 2018-2019, n° 1098/1, pp. 2 et 3)

Tel qu'il a été modifié par le décret du 26 avril 2018, l'article 24 du décret du 29 mars 2018 dispose :

« A l'article L1523-15 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

‘ Les administrateurs représentent soit des communes, provinces ou C.P.A.S. associés, soit des autres personnes morales de droit public, soit des associés privés, soit sont considérés comme indépendants.

Le nombre d'administrateurs indépendants est fixé à un maximum de deux. Ceux-ci sont nommés par l'Assemblée générale à la majorité des 3/4 des voix et sur présentation du conseil d'administration exprimé à la majorité de 3/4 des voix. Les conditions, titres, qualités et interdictions requises ou applicables à ces administrateurs sont celles prévues à l'article 526ter du Code des sociétés. ';

2° dans le paragraphe 3, l'alinéa 1er est complété par la phrase suivante :

‘ Toutefois, pour les intercommunales auxquelles des communes de plus d'une Région sont affiliées, les administrateurs sont désignés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral pour ce qui concerne les communes wallonnes, et conformément aux dispositions statutaires de l'intercommunale en ce qui concerne les communes des autres Régions. ';

3° dans le paragraphe 3, l'alinéa 5 est abrogé;

4 dans le paragraphe 3, l'alinéa 6 est remplacé par ce qui suit :

‘ Tout groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2, alinéa 5, disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative. ';

5° le paragraphe 3 est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ Les alinéas 1 à 4 du présent paragraphe sont applicables mutatis mutandis aux administrateurs représentant des C.P.A.S. associés. ';

6° dans le paragraphe 5, à l'alinéa 1er, les mots ‘ trente unités ’ sont remplacés par les mots ‘ vingt unités ’;

7° dans le paragraphe 5, l'alinéa 4 est remplacé par ce qui suit :

‘ Une intercommunale comprenant jusqu'à trois associés communaux pourra compter un maximum de sept administrateurs. Lorsque les associés communaux sont au nombre de quatre ou lorsque plus de quatre communes sont associées et qu'elles desservent moins de cent mille habitants, le conseil d'administration peut comprendre un maximum de onze administrateurs. ';

8° il est complété par les paragraphes 8 et 9, rédigés comme suit :

‘ § 8. Le conseil d'administration désigne, en son sein et au maximum, un président et un vice-président. Il désigne ses représentants dans les sociétés à participation publique locale significative.

§ 9. Le conseil d'administration tient, au minimum, six réunions annuelles. A défaut, le conseil d'administration en explique les raisons dans le rapport annuel de gestion. ' ».

B.2.1.2. L'article L1523-15, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a été remplacé par l'article 1er du décret du 14 février 2019 « modifiant l'article L1523-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation » (ci-après : le décret du 14 février 2019).

Cette modification visait à résoudre « un problème de cohérence résultant de modifications successives non coordonnées » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1260/1, p. 3), apportées, notamment, par le décret du 29 mars 2018.

B.2.1.3. Tel qu'il a été modifié par les décrets du 29 mars 2018 et du 14 février 2019, l'article L1523-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose :

« § 1er. Sans préjudice du § 4, alinéa 2, du présent article, l'assemblée générale nomme les membres du conseil d'administration.

Les administrateurs représentent soit des communes, provinces ou C.P.A.S. associés, soit des autres personnes morales de droit public, soit des associés privés, soit sont considérés comme indépendants.

Le nombre d'administrateurs indépendants est fixé à un maximum de deux. Ceux-ci sont nommés par l'Assemblée générale à la majorité des 3/4 des voix et sur présentation du conseil d'administration exprimé à la majorité de 3/4 des voix. Les conditions, titres, qualités et interdictions requises ou applicables à ces administrateurs sont celles prévues à l'article 526ter du Code des sociétés.

§ 2. Les administrateurs représentant respectivement les communes, provinces ou C.P.A.S. associés sont de sexe différent.

§ 3. Sans préjudice du paragraphe 4 du présent article, les administrateurs représentant les communes associées sont désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral. Toutefois, pour les intercommunales auxquelles des communes de plus d'une Région sont affiliées, les administrateurs sont désignés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral pour ce qui concerne les communes wallonnes, et conformément aux dispositions statutaires de l'intercommunale pour ce qui concerne les communes des autres Régions.

Pour le calcul de cette proportionnelle, il sera tenu compte des éventuels critères statutaires ainsi que des déclarations individuelles facultatives d'apparement ou de regroupement.

Les déclarations d'apparement ou de regroupement ne peuvent être faites qu'une seule fois, vers une seule liste et pour l'ensemble des mandats dérivés du conseiller communal. Elles sont publiées sur le site internet de la commune.

Le collège communal communique à l'intercommunale, au plus tard le 1er mars de l'année qui suit celle des élections communales ou provinciales, le nom des conseillers communaux, leur groupe politique et, le cas échéant, les apparements ou les regroupements, tels qu'ils ressortent des déclarations individuelles actées en séance du conseil communal.

Par contre, il n'est pas tenu compte pour le calcul de cette proportionnelle du ou desdits groupes politiques qui ne respecteraient pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide et de ceux qui étaient administrateurs d'une association au moment des faits à la suite desquels elle a été condamnée pour l'une des infractions prévues par la loi du 30 juillet 1981 ou la loi du 23 mars 1995.

Aux fonctions d'administrateur réservées aux communes, ne peuvent être nommés que des membres des conseils ou collèges communaux.

Tout groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2, alinéa 5, disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 avec voix consultative.

Les administrateurs représentant chaque province sont désignés à la proportionnelle conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, selon une clé intégrant, pour chaque liste de candidats représentée au sein du conseil provincial, pour moitié le nombre de sièges détenus au sein du conseil provincial et pour moitié le nombre de voix obtenues lors des élections provinciales.

Le Gouvernement précise les modalités de mise en œuvre de l'alinéa 8.

Les alinéas 2, 5 et 6 du présent paragraphe sont mutatis mutandis applicables à la désignation des administrateurs des provinces associées.

Les alinéas 1, 2, 5 et 6 du présent paragraphe sont applicables mutatis mutandis aux administrateurs représentant des C.P.A.S. associés.

§ 4. Il est dérogé à la règle prévue au paragraphe 3, avant-dernier alinéa, du présent article, pour la désignation d'un administrateur représentant les communes associées et, s'il échet, les provinces associées, si tous les conseillers membres des organes issus des calculs de la règle y prévue sont du même sexe.

Dans ce cas, un administrateur supplémentaire est nommé par l'assemblée générale sur proposition de l'ensemble des communes associées.

L'administrateur ainsi nommé a, dans tous les cas, voix délibérative dans le conseil d'administration.

§ 5. Le nombre de membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à dix unités ni supérieur à vingt unités. Le nombre de sièges est fixé en fonction du nombre d'habitants de l'ensemble des communes associées de l'intercommunale.

Ce nombre est établi sur la base des chiffres de la population de droit, à la date du 1er janvier de l'année des élections communales et provinciales, tels que publiés au Moniteur belge et à concurrence de maximum cinq administrateurs par tranche entamée de cinquante mille habitants.

La répartition est fixée par les statuts de chaque intercommunale.

Une intercommunale comprenant jusqu'à trois associés communaux pourra compter un maximum de sept administrateurs. Lorsque les associés communaux sont au nombre de quatre ou lorsque plus de quatre communes sont associées et qu'elles desservent moins de cent mille habitants, le conseil d'administration peut comprendre un maximum de onze administrateurs.

§ 6. En cas d'admission d'un nouvel associé, la composition du conseil d'administration est revue, s'il échet, lors de la plus prochaine assemblée générale.

§ 7. Le conseil d'administration peut comprendre un ou plusieurs délégués du personnel qui siègent avec voix consultative.

§ 8. Le conseil d'administration désigne, en son sein et au maximum, un président et un vice-président. Il désigne ses représentants dans les sociétés à participation publique locale significative.

§ 9. Le conseil d'administration tient, au minimum, six réunions annuelles. A défaut, le conseil d'administration en explique les raisons dans le rapport annuel de gestion ».

B.2.2. L'article 26 du décret du 29 mars 2018 remplace l'article L1523-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le texte suivant :

« § 1er. Sans préjudice du paragraphe 5, le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, la gestion journalière de l'intercommunale au titulaire de la fonction dirigeante locale.

La délibération relative à la délégation de la gestion journalière précise les actes de gestion qui sont délégués et la durée de délégation d'un terme maximal de trois ans, renouvelable. Elle est votée à la majorité simple, publiée au Moniteur belge et notifiée aux associés, aux administrateurs et aux éventuels délégués au contrôle. Elle prend fin après tout renouvellement intégral de conseil d'administration.

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir des majorités spéciales.

§ 2. Le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion éventuels. Les organes restreints de gestion sont des émanations du

conseil d'administration. Ils sont composés de minimum quatre administrateurs, désignés par le conseil d'administration. Les administrateurs représentant les communes, provinces et C.P.A.S. associés sont de sexe différent et désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

La délibération relative aux délégations aux organes restreints de gestion précise les actes de gestion qui sont délégués et la durée de délégation d'un terme maximal de trois ans, renouvelable. Elle est votée à la majorité simple, publiée au Moniteur belge et notifiée aux associés, aux administrateurs et aux éventuels délégués au contrôle. Elle prend fin après tout renouvellement intégral de conseil d'administration.

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir des majorités spéciales.

Les décisions sur la stratégie financière, les dispositions générales en matière de personnel telles que visées à l'article L1523-27, § 1er, alinéa 5, et les règles particulières relatives à la fonction dirigeante locale telle que définie à l'article L5111-1 du présent Code, ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation par le conseil d'administration.

Toute délibération prise sur base d'une délégation du conseil d'administration est notifiée aux administrateurs.

Les organes restreints de gestion disposent d'une compétence décisionnelle propre même si, en vertu des statuts, cette décision doit être ratifiée par le conseil d'administration.

§ 3. Par dérogation à l'article L1523-10, l'organe restreint de gestion propose au conseil d'administration qui l'arrête, un règlement d'ordre intérieur qui explicite le cadre régissant son fonctionnement.

Le règlement d'ordre intérieur précise les modalités, la teneur et la périodicité selon lesquelles les organes restreints de gestion ou le délégué à la gestion journalière font rapport de leur action au conseil d'administration, ainsi que les décisions des organes restreints de gestion ou du délégué à la gestion journalière qui doivent faire l'objet d'une ratification par le conseil d'administration. Ce rapport est présenté au moins une fois par an.

§ 4. Lorsqu'un organe restreint de gestion est mis en place pour gérer un secteur d'activité, la proportionnelle visée au paragraphe 2 est calculée sur la base des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés à ce secteur.

Le nombre de membres de l'organe restreint de gestion lié à un secteur d'activité est limité au maximum au nombre d'administrateurs émanant des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés à ce secteur.

Les membres de l'organe restreint de gestion mis en place pour gérer un secteur d'activité comptent au moins un administrateur visé à l'article L1523-15, § 1er, alinéa 3, lorsque celui-ci est applicable au conseil d'administration.

§ 5. Dans le cadre de la mise en place d'un éventuel bureau exécutif, qui doit être unique pour l'ensemble des activités de l'intercommunale, pour les intercommunales comptant au moins onze administrateurs, le nombre maximum de membres ne peut pas être supérieur à vingt-cinq pourcents du nombre de membres

du conseil d'administration. Ils sont de sexe différent et désignés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

Le président et le vice-président de l'intercommunale sont membres du bureau exécutif. Par dérogation au paragraphe 4, alinéa 1, ils sont issus de groupes politiques démocratiques différents. Le président assure la présidence du bureau exécutif. En cas de partage de voix, sa voix est prépondérante.

Le fonctionnaire dirigeant local au sein de l'intercommunale, tel que défini à l'article L5111-1 du présent Code, est systématiquement invité aux réunions, avec voix consultative sans être membre du bureau.

Le bureau exécutif compte au moins un administrateur visé à l'article L1523-15, § 1er, alinéa 3, lorsque celui-ci est applicable au conseil d'administration ».

B.2.3. L'article 28 du décret du 29 mars 2018 insère dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation un article L1523-26 qui dispose :

« § 1er. Chaque intercommunale constitue un comité d'audit au sein de son conseil d'administration.

§ 2. Le comité d'audit est composé de membres du conseil d'administration qui ne sont pas membres du bureau exécutif. Le nombre maximum de membres du comité d'audit ne peut pas être supérieur à vingt-cinq pourcents du nombre de membres du conseil d'administration.

Le président du comité d'audit est désigné par les membres du comité.

Au moins un membre du comité d'audit dispose d'une expérience pratique et/ou de connaissances techniques en matière de comptabilité ou d'audit.

Le titulaire de la fonction dirigeante locale au sein de l'intercommunale est systématiquement invité aux réunions, avec voix consultative.

§ 3. Le conseil d'administration définit les missions du comité d'audit, lesquelles comprennent au minimum les missions suivantes :

1° la communication au conseil d'administration d'informations sur les résultats du contrôle légal des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés et d'explications sur la façon dont le contrôle légal des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés ont contribué à l'intégrité de l'information financière et sur le rôle que le comité d'audit a joué dans ce processus;

2° le suivi du processus d'élaboration de l'information financière et présentation de recommandations ou de propositions pour en garantir l'intégrité;

3° le suivi de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques de l'intercommunale ou de l'organisme ainsi que le suivi de l'audit interne et de son efficacité;

4° le suivi du contrôle légal des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés, en ce compris le suivi des questions et recommandations formulées par le réviseur d'entreprises chargé du contrôle légal des comptes consolidés;

5° l'examen et le suivi de l'indépendance du réviseur d'entreprises chargé du contrôle légal des comptes consolidés, en particulier pour ce qui concerne le bien-fondé de la fourniture de services complémentaires à la société.

Le comité d'audit fait régulièrement rapport au conseil d'administration sur l'exercice de ses missions, au moins lors de l'établissement par celui-ci des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés ».

B.2.4. L'article 30 du décret du 29 mars 2018 insère dans la section 6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un article L1523-27 qui dispose :

« § 1er. Le personnel de l'intercommunale est soumis à un régime statutaire et/ou contractuel. Le personnel de l'intercommunale est désigné sur la base d'un profil de fonction déterminé par le conseil d'administration et d'un appel à candidatures.

Le membre du personnel statutaire vise tout membre du personnel, nommé à titre définitif par décision unilatérale de l'autorité, ainsi que tout membre du personnel qui, par décision unilatérale de l'autorité, est admis en stage en vue d'une nomination à titre définitif.

Le membre du personnel contractuel vise tout membre du personnel engagé sous contrat de travail conformément à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

La personne qui occupe la fonction dirigeante locale est désignée par le conseil d'administration.

Le conseil d'administration fixe les dispositions générales objectives en matière de personnel dont, notamment :

1° les conditions d'accès aux emplois et, le cas échéant, d'avancement, les modalités de publicité de l'appel à candidatures ainsi que la procédure d'évaluation du personnel de l'intercommunale;

2° les échelles de traitement, les allocations, indemnités et tout avantage du personnel de l'intercommunale.

Pour la fonction dirigeante locale et les fonctions de direction, les conditions d'accès aux emplois comprennent notamment le profil de fonction et la composition du jury de sélection.

Le personnel de l'intercommunale est évalué et peut être démis d'office pour inaptitude professionnelle dans les conditions du chapitre VII du Titre Ier du Livre II de la Partie I du Code.

Les alinéas précédents sont applicables à la fonction dirigeante locale, sans préjudice des dispositions particulières du présent Code.

§ 2. Le régime pécuniaire et les échelles de traitement sont fixés notamment selon l'importance des attributions, le degré de responsabilité et les aptitudes générales et professionnelles requises, compte tenu notamment de la place occupée par les agents dans l'organigramme de l'intercommunale.

§ 3. Le conseil d'administration est compétent en matière de personnel mais peut déléguer la mise en œuvre des décisions qu'il a prises dans le cadre des dispositions générales en matière de personnel ».

B.2.5. L'article 47 du décret du 29 mars 2018 remplace l'article L5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le texte suivant :

« Pour l'application du présent Code, il faut entendre par :

[...]

16° observateur : personne désignée pour siéger avec voix consultative, bénéficiant des mêmes droits et obligations que les administrateurs, en ce compris les règles de déontologie et d'éthique, au sein d'un organe de gestion d'un organisme soumis au présent Code;

[...] ».

L'article L5311-1, § 2, alinéa 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été remplacé par l'article 52, non attaqué, du décret du 29 mars 2018 dispose :

« Le mandat d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 est exercé à titre gratuit ».

B.2.6. En vertu de l'article 88, non attaqué, du décret du 29 mars 2018, les statuts des intercommunales devraient être mis en concordance au plus tard pour le 1er juillet 2018.

Quant à la recevabilité du recours

B.3. Le Gouvernement wallon soulève l'irrecevabilité du recours.

Le Gouvernement wallon estime tout d'abord qu'aucun moyen n'est dirigé contre l'article 47 du décret du 29 mars 2018. Il estime, ensuite, que les parties requérantes se trompent sur la portée à donner aux articles 24, 26, 28 et 30, attaqués, du décret du 29 mars 2018, de sorte qu'elles ne seraient pas directement affectées par ces dispositions et n'auraient donc pas intérêt à en demander l'annulation.

B.4.1. L'article 47 du décret du 29 mars 2018 remplace l'article L5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, dont le 16° définit la notion d'« observateur ».

Les griefs développés dans le premier moyen étant dirigés contre le statut d'« observateur », et la requête indiquant clairement qu'elle est dirigée contre l'article 47 du décret du 29 mars 2018, l'exception d'irrecevabilité, en ce qui concerne l'article 47 du décret du 29 mars 2018, est rejetée.

B.4.2. Pour le surplus, l'exception d'irrecevabilité étant liée à la portée des dispositions attaquées, son examen se confond avec celui du fond de l'affaire.



Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.5. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 27 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce moyen est dirigé contre les articles 24, 26, 28 et 47 du décret du 29 mars 2018.

Les parties requérantes critiquent le fait qu'en vertu du nouveau statut d'« observateur » créé par le décret du 29 mars 2018, les représentants du corps médical et académique, notamment le doyen de la Faculté de médecine de l'Université de Liège ou, à défaut, un médecin membre des organes de gestion de ladite Faculté, les représentants du conseil médical, le médecin-chef ou le directeur général, ne peuvent plus siéger, avec voix consultative, en qualité de membre « observateur » ou en qualité d'« invité permanent » au sein des organes de gestion des intercommunales qui exploitent un hôpital.

Les parties requérantes en déduisent une discrimination en ce que les dispositions attaquées traitent de manière identique aux autres intercommunales les intercommunales qui exploitent un hôpital, le cas échéant, universitaire, ainsi qu'une atteinte à la liberté d'association des intercommunales hospitalières.

B.6. Il ressort de l'exposé du moyen que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient, en combinaison avec les articles 10, 11 et 27 de la Constitution, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour le surplus, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les dispositions attaquées entreraient dans le champ d'application du droit de l'Union.

La Cour limite dès lors son examen à la compatibilité des dispositions attaquées avec les articles 10, 11 et 27 de la Constitution.

B.7.1. Le décret du 29 mars 2018 a pour but de « renforcer la responsabilité personnelle des mandataires, qu'ils soient élus ou désignés dans des structures locales, supra-locales ou dans leurs filiales », en développant des règles plus strictes « afin d'éviter tout abus » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1 p. 3) :

« Parmi ces règles, le texte propose notamment la détermination d'un seul président et d'un seul vice-président par organe de gestion, la réduction d'un tiers du nombre d'administrateurs, un encadrement plus strict et la publicité de leurs rémunérations et jetons de présence, de nouvelles incompatibilités, la mise en place d'informateurs institutionnels, le renforcement de la transparence dans le fonctionnement des intercommunales (à ce titre, notons que les décisions sur la stratégie financière, les règles générales en matière de personnel et les règles particulières relatives à la fonction dirigeante locale ne peuvent faire l'objet d'une délégation par le conseil d'administration), la possibilité d'avoir la présence de maximum deux administrateurs indépendants au sein des intercommunales, la suppression de la prédominance provinciale et de l'attribution de sièges surnuméraires, l'instauration d'un comité d'audit, etc. » (ibid.).

La réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, opérée par le décret du 29 mars 2018 s'inscrit dans trois axes : « la gouvernance, la responsabilisation et la transparence » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/27, p. 7).

B.7.2. En ce qui concerne l'article en projet, devenu l'article 24 du décret du 29 mars 2018, les travaux préparatoires exposent :

« Conformément aux recommandations de la Commission d'enquête ' Publifin ', la modification législative instaure le principe des administrateurs ' indépendants ' au sein du conseil d'administration des intercommunales. Ceux-ci sont proposés par le Conseil d'administration à la majorité des 3/4 des membres puis approuvés par l'Assemblée générale par 3/4 de ses membres. Le texte prévoit un maximum de deux administrateurs indépendants. Il est à noter que la nomination d'administrateurs indépendants est bien une faculté. Pour le surplus, les administrateurs indépendants sont compris dans les limites du nombre d'administrateurs fixées par le présent article. En outre, les administrateurs surnuméraires avec voix délibérative sont remplacés par un observateur avec voix consultative. [...] Conformément à la Déclaration de politique régionale et aux recommandations de la Commission d'enquête ' Publifin ', la modification législative vise aussi à réduire le nombre d'administrateurs de 30 à 20 » (ibid., p. 7).

En ce qui concerne le remplacement des administrateurs dits « surnuméraires », qui disposent d'une voix délibérative, par des « observateurs », qui disposent d'une voix consultative, il est précisé qu'« étant observateur et non administrateur, le mandat ne pourra pas être rémunéré » (ibid., p. 6).

Le rapport indique également :

« Pour le conseil d'administration, le nombre maximum d'administrateurs autorisés est réduit d'un tiers dans les intercommunales de 30 administrateurs maximum. Les administrateurs surnuméraires sont remplacés par des observateurs qui disposeront des mêmes droits, à savoir la mise à disposition et la consultation des documents, la participation aux réunions et des mêmes obligations de présence et de confidentialité, que les autres administrateurs, sans pour autant bénéficier d'une voix délibérative, ni de jeton de présence » (ibid., p. 4).

Un amendement visant à conserver les administrateurs surnuméraires, mais à les intégrer dans le plafond du nombre maximal d'administrateurs (Doc. parl., Parlement wallon, 2017- 2018, n° 1047/13) a été rejeté (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/27, pp. 38- 39).

B.7.3. En ce qui concerne l'article en projet, devenu l'article 47 du décret du 29 mars 2018, l'exposé des motifs mentionne :

« La définition d'« observateur ' est ajoutée. Il s'agit de la personne qui peut assister aux réunions de l'organe de gestion de l'organisme dans lequel elle est désignée mais qui ne dispose pas du droit de vote. L'observateur peut néanmoins exprimer le point de vue du groupe dont il est issu. Exception faite du droit de vote et de la rémunération, l'observateur a les mêmes droits que les administrateurs, en ce compris le droit à un éventuel remboursement des frais de déplacement pour remplir son mandat. L'observateur est soumis aux mêmes règles de déontologie et d'éthique que les administrateurs, en ce compris le respect du secret des affaires » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 13).

Interrogée au sujet du statut des observateurs, la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives a indiqué que « la volonté était clairement d'en limiter le nombre » et que « le Gouvernement veut respecter le nombre maximum d'administrateurs, clarifier la question des administrateurs surnuméraires et leur donner le statut d'observateur » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/27, p. 21).

B.7.4. Par ailleurs, l'article en projet, devenu l'article 26 du décret du 29 mars 2018, prévoit que le processus de délégation à des organes restreints de gestion est « limité dans son objet et dans sa durée » (ibid., p. 8) :

« Les organes restreints de gestion sont des émanations du conseil d'administration. Ils sont décisionnels et sont composés de minimum quatre administrateurs.

La délibération relative aux délégations et aux organes restreints de gestion précise les actes de gestion qui sont délégués et la durée de délégation. Elle est votée à la majorité simple, publiée au Moniteur belge et notifiée aux associés et aux administrateurs et toute délibération prise sur base d'une délégation du conseil d'administration est notifiée aux administrateurs.

Les décisions qui concernent la stratégie financière, les dispositions générales en matière de personnel, les règles relatives à la fonction dirigeante locale ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation du conseil d'administration.

Pour le bureau exécutif, le Code prévoit explicitement pour les intercommunales comptant au moins 11 administrateurs la création en tant qu'organe restreint de gestion d'un éventuel bureau exécutif unique pour l'ensemble des activités de l'intercommunale.

Sa composition est balisée, le nombre maximum de membres ne peut pas être supérieur à 25 % du nombre de membres du conseil d'administration, soit maximum cinq personnes. Les membres du bureau exécutif sont de sexe différent et désignés à la proportionnelle. Le président et le vice-président de l'intercommunale en sont membres et sont issus de groupes politiques démocratiques différents » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/27, p. 5).

L'article en projet, devenu l'article 28 du décret du 29 mars 2018, prévoit quant à lui la création systématique d'un comité d'audit émanant du « Conseil d'administration de l'intercommunale » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 8).

B.8. Il découle de ce qui précède que les dispositions attaquées ne prévoient pas la représentation de membres du corps médical ou académique dans le conseil d'administration (articles 24 et 47), ni dans les éventuels organes restreints de gestion (article 26) ou dans le comité d'audit (article 28) d'une intercommunale hospitalière.

B.9.1. Toutefois, le fait que les dispositions attaquées ne prévoient pas une représentation de membres du corps médical ou académique au sein des organes de gestion d'une intercommunale hospitalière ne signifie pas que cette représentation soit impossible.

Il convient en effet d'interpréter les dispositions attaquées en tenant compte des objectifs poursuivis par le décret du 29 mars 2018.

B.9.2. Le décret du 29 mars 2018 a pour objectif d'encadrer les règles de composition des organes de gestion des intercommunales, en limitant notamment le nombre d'administrateurs et remplaçant les administrateurs « surnuméraires » par des « observateurs », qui siègent gratuitement, avec voix consultative. Ces mesures poursuivent un but légitime, en visant à éviter tout abus, et à renforcer la responsabilisation des mandataires, la transparence et la bonne gouvernance.

Dans ce contexte, l'article L1523-15, § 3, alinéa 7, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été remplacé par le décret du 14 février 2019, prévoit qu'a droit à un siège d'observateur au sens de l'article L5111-1 du même Code, au sein du conseil d'administration, « tout groupe politique démocratique, défini conformément à l'article L1231-5, § 2, alinéa 5, disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe ». Le statut d'observateur n'est pas prévu pour les éventuels organes restreints de gestion ni pour le comité d'audit d'une intercommunale.

La circonstance que l'article L1523-15, § 3, alinéa 7, précité octroie expressément un siège d'observateur au sein du conseil d'administration de l'intercommunale à des groupes politiques ne signifie toutefois pas que des représentants du corps médical ou académique, notamment le doyen de la Faculté de médecine de l'Université de Liège ou, à défaut, un médecin membre des organes de gestion de ladite Faculté, les représentants du conseil médical, le médecin-chef ou le directeur général, ne pourraient siéger gratuitement, en qualité d'« invités permanents », avec voix consultative, au sein du conseil d'administration des intercommunales hospitalières.

Comme l'indique d'ailleurs le Gouvernement wallon dans son mémoire, cette possibilité de conférer le statut d'« invités permanents » aux représentants du corps médical ou académique correspond à la pratique au sein des conseils d'administration des intercommunales hospitalières, et est compatible avec les dispositions attaquées.

B.10.1. Par ailleurs, les dispositions attaquées n'empêchent pas que soit respectée la législation hospitalière en ce qu'elle prévoit que les médecins hospitaliers doivent être associés à la prise de décision au sein de l'hôpital.

B.10.2. L'article 8 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 « sur les hôpitaux et autres établissements de soins » (ci-après : la loi coordonnée du 10 juillet 2008) définit le « gestionnaire » de l'hôpital comme étant « l'organe qui, selon le statut juridique de l'hôpital, est chargé de la gestion de l'exploitation de l'hôpital ». L'article 15 de la même loi prévoit que chaque hôpital a une gestion distincte. Conformément à son article 1er, la loi coordonnée du 10 juillet 2008 est applicable à tous les hôpitaux, qu'ils soient gérés par une personne publique ou par une personne privée.

L'article 18 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 prévoit par ailleurs que le médecin en chef est invité et peut assister aux réunions de l'organe de gestion de l'hôpital. L'article 133 de la même loi prévoit que « le conseil médical est l'organe représentant les médecins hospitaliers par lequel ceux-ci sont associés à la prise de décisions à l'hôpital » et l'article 137 de la même loi énonce les cas dans lesquels le conseil médical doit être consulté par l'organe de gestion de l'hôpital.

L'article 1er bis de l'arrêté royal du 7 juin 2004 « fixant les conditions de désignation en qualité d'hôpital universitaire, de service hospitalier universitaire, fonction hospitalière universitaire ou programme de soins hospitalier universitaire » prévoit également une participation, le cas échéant avec voix consultative, des organes de gestion de la faculté de médecine aux organes de gestion de l'hôpital.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les organes de gestion des intercommunales hospitalières, dont la composition est régie par les dispositions attaquées, ne sauraient être confondus avec les organes de gestion de l'hôpital visés par la législation hospitalière, dont le processus décisionnel implique l'association de représentants du corps médical et, le cas échéant, du corps académique.

B.11. Les griefs des parties requérantes reposent sur une lecture erronée des dispositions attaquées.

B.12. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.13. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23, alinéa 3, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, 35 et 143, § 1er, de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec la liberté de commerce et d'industrie garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, avec les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 34 à 36, 56 et 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de l'article 5, § 1er, I, 1<sup>o</sup>, a), et de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et de la violation du principe de la loyauté fédérale et du principe de proportionnalité. Ce moyen est dirigé contre l'article 30 du décret du 29 mars 2018.

Les parties requérantes estiment qu'en vertu de la disposition attaquée, les médecins attachés à un hôpital géré par une intercommunale ne peuvent plus exercer leur activité professionnelle sous le statut d'indépendant. Les parties requérantes en déduisent que la disposition attaquée serait discriminatoire en ce qu'elle traite de manière identique les médecins hospitaliers et les membres du personnel de direction, administratif et technique de l'hôpital et en ce qu'elle traite de manière différente les médecins hospitaliers attachés à un hôpital géré par une intercommunale par rapport aux médecins attachés à un hôpital géré par une personne morale de droit privé. La disposition attaquée méconnaîtrait également la liberté d'entreprendre et le droit à la sécurité sociale ainsi que la compétence fédérale de déterminer le statut du médecin hospitalier.

B.14. En ce qui concerne l'article en projet, devenu l'article 30 du décret du 29 mars 2018, l'exposé des motifs mentionne :

« Dans le paragraphe premier de l'article L1523-27 nouvellement créé, les notions d'agent statutaire et contractuel sont définies.

Compétence est donnée au conseil d'administration pour désigner la personne qui occupe la fonction dirigeante locale ainsi que pour fixer les dispositions générales en matière de personnel. Cette disposition doit se lire en corrélation avec l'article L1523-18, § 2, alinéa 4, du présent projet de décret en vertu duquel : ' Les décisions sur la stratégie financière, les règles générales en matière de personnel et les règles particulières relatives à la fonction dirigeante locale telle que définie à l'article L5111-1 du présent Code, ne peuvent faire l'objet d'une délégation par le conseil d'administration '.

Des indications sont données sur ce qu'il faut entendre par ' dispositions générales en matière de personnel ' par parallélisme avec ce qui existe pour les agents communaux (cf. articles L1212-1 et suivants du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation).

Une erreur de renvoi est corrigée dans l'alinéa relatif à la démission d'office pour inaptitude professionnelle. Il est désormais clairement précisé que les règles qui précèdent s'appliquent également à la fonction dirigeante locale afin que ce dernier soit soumis aux mêmes dispositions que les autres agents d'une intercommunale, sauf à tenir compte bien entendu des dispositions particulières du présent code qui sont propres à la fonction dirigeante locale (par exemple, l'annexe 4 du présent projet de décret relative aux règles applicables en matière de rémunération de la fonction dirigeante locale). Le conseil d'administration étant désormais la seule autorité compétente pour prendre toutes les mesures réglementaires concernant l'ensemble du personnel (dirigeant ou non), il est logiquement prévu que le comité de rémunération se voit retirer toute compétence de nature décisionnelle en ce qui concerne les fonctions de direction (cf. article L1523-17 du présent projet de décret). Ce faisant, le législateur décréte apporte une réponse à la difficulté d'interprétation liée à la mise en œuvre combinée de l'article L1523-17, alinéa 2, et de l'article L1523-18, § 1er, alinéa 2, du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation. Le paragraphe 2 s'inspire du libellé de l'article L1212-2 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (applicable pour les agents communaux). Le paragraphe 3 fixe une disposition (laquelle s'inspire de l'article 69 du décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale, applicable pour la Région flamande) qui permet au conseil d'administration de déléguer ce qui porte sur la mise en œuvre des dispositions générales en matière de personnel. Cela vise la gestion individuelle du personnel liée à l'application de ces dispositions générales (le calcul concret de la rémunération fixée par les statuts, règlements du personnel, l'octroi des jours de congé au regard des dispositions générales y relatives, etc) » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 9).

B.15.1. Il ressort du contenu de la requête et de l'exposé du moyen que les parties requérantes ne critiquent l'article L1523-27, § 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été inséré par l'article 30 du décret du 29 mars 2018, qu'en ce qu'il prévoit que « le personnel de l'intercommunale est soumis à un régime statutaire et/ou contractuel ».

La disposition attaquée reprend le contenu de l'ancien article L1523-1, alinéa 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel disposait, tel qu'il a été modifié notamment par le décret du 19 juillet 2006 « modifiant le Livre V de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et relatif aux modes de coopération entre communes » et avant son remplacement par l'article 17 du décret du 29 mars 2018 :

« Le personnel de l'intercommunale est soumis à un régime statutaire et/ou contractuel. Le personnel de l'intercommunale est désigné sur la base d'un profil de fonction déterminé par le conseil d'administration et d'un appel à candidatures. Il est évalué et peut être démis d'office pour inaptitude professionnelle dans les conditions du chapitre V du Titre Ier du Livre II de la Première Partie du Code ».

B.15.2. La disposition attaquée ne modifie dès lors pas, au regard de l'élément critiqué par les parties requérantes, le régime juridique applicable au personnel de l'intercommunale.

B.15.3. En outre, la disposition attaquée, qui prévoit que « le personnel de l'intercommunale est soumis à un régime statutaire et/ou contractuel », vise uniquement les membres du personnel d'une intercommunale et non les médecins hospitaliers appelés à effectuer des prestations médicales au sein d'un hôpital créé sous cette forme.

En ce qui concerne ces prestations, les médecins hospitaliers ne sont pas visés par la disposition attaquée. Les rapports juridiques entre l'hôpital et les médecins hospitaliers, ainsi que leur statut pécuniaire, restent

en effet régis par les articles 144 à 146 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008. La disposition attaquée permet donc à un hôpital géré par une intercommunale d'engager, pour exercer les prestations médicales qu'il entend offrir aux patients, des médecins qui pourront exercer leur art en étant lié par un statut, par un contrat ou sous le statut d'indépendant.

B.16. Les griefs des parties requérantes se fondent dès lors sur une interprétation erronée de la disposition attaquée.

B.17. Le second moyen n'est pas fondé.

**Décision**  
**Par ces motifs,**

**la Cour**

**rejette le recours.**

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 25 juin 2020.

Le greffier, Le président,

F. Meersschant F. Daoût