

(1)

(N° 143.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 29 AVRIL 1891.

Interprétation de l'article 8 de la loi du 13 juillet 1849, organique de l'enseignement supérieur (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. WOESTE

MESSIEURS,

L'article 8 de la loi du 27 septembre 1835, reproduit textuellement par la loi du 13 juillet 1849, porte : « Les hospices civils de Gand et de Liège serviront à l'enseignement clinique médical et chirurgical, et à l'art pratique des accouchements. » Cette disposition est impérative; elle a été inspirée à la Législature par les nécessités de l'enseignement supérieur, et l'on ne voit pas en quoi elle pourrait nuire soit aux intérêts des malades, soit à la gestion des administrations hospitalières.

L'application de cet article impliquait, dans la pensée des auteurs de la loi, une entente entre les autorités universitaires et les commissions des hospices. Cette entente semblait tellement réclamée par l'intérêt public, qu'on ne mit pas en doute, en 1835, qu'elle ne dût se produire. Telle fut la prévision expressément émise par M. le comte de Theux, Ministre de l'Intérieur; à ses yeux, les régences, ayant la haute main sur les administrations hospitalières, ne pouvaient manquer d'assurer le bon accord entre ces administrations et les universités; elles ont du reste tout avantage à la prospérité de l'enseignement universitaire établi dans leurs murs, et l'on estimait dès lors que leur intervention serait toujours assez efficace pour prévenir ou arrêter les conflits.

(1) Projet de loi, n° 121.

(2) La section centrale, présidée par M. VAN WANBEKE, était composée de MM. VAN CLEEMPUTTE, D'ANDRIMONT, LIEBAERT, HELLEPUTTE, WOESTE et DE SNET DE NAeyer.

L'harmonie n'a pas été jusqu'ici troublée à Liège, et c'est à tort par conséquent que les Hospices de cette ville ont cru voir dans le projet une appréciation défavorable de leur attitude vis-à-vis de la Faculté de médecine. A Gand, au contraire, l'accord ne s'est pas maintenu, et des conflits graves ont éclaté à partir de 1889.

Deux arrêtés royaux des 16 mai et 30 septembre 1885 ont organisé dans l'Université de cette dernière ville un cours de polyclinique médicale : « Vu, porte ce dernier arrêté, l'avis de la Faculté de médecine de l'Université de Gand, considérant qu'il y a lieu de compléter le service des cliniques à cette université, vu le rapport sur la proposition de Messieurs le recteur et administrateur-inspecteur, arrête : Il est institué un cours de polyclinique médicale... »

Le Gouvernement ayant déclaré, par ces arrêtés, que la polyclinique était une des branches de la clinique, les hospices devaient servir à son enseignement. Mais l'administration hospitalière de Gand résista; elle refusa de mettre ses locaux à la disposition du professeur de polyclinique médicale aux jours et heures fixés par les autorités universitaires. Une longue négociation s'ouvrit; elle n'aboutit pas; le 15 septembre 1889, l'administrateur-inspecteur de l'Université de Gand se vit obligé de déclarer qu'il la considérait comme rompue. Bientôt les conflits se multiplièrent et s'envenimèrent; et, le 15 janvier 1891, le recteur écrivait au Ministre pour lui signaler la nécessité de porter remède à la situation : « Les entraves, disait-il, que subit l'enseignement universitaire donné à l'hôpital de cette ville ne cessent de grandir : la clinique laryngologique, qui rendait tant de services à nos élèves et à de nombreux malades, est supprimée depuis plus d'un an, et en ce moment la commission des hospices exige qu'on vide la salle renfermant la collection des instruments de l'Université. En outre, nos professeurs éprouvent à l'hôpital des difficultés de tout genre. »

Il était donc indispensable d'aviser. Suffisait-il, pour le Gouvernement, de trancher la difficulté par voie de règlement ou d'arrêté royal? Le texte de l'article 8 de la loi de 1835 semblait l'y autoriser. Mais on argumenta des discussions de la loi pour soutenir que cet article n'impliquait pas le droit dans le chef du gouvernement d'agir par voie de contrainte à l'égard des hospices; et, encore que les paroles de M. de Theux ne fussent pas absolument décisives dans ce sens, au moins est-il certain qu'en 1835 on n'avait pas cru les conflits possibles et que, par suite, on n'avait pas déterminé en termes formels comment ils pourraient être réglés.

De là la disposition proposée par le Gouvernement, qui lui donne le droit d'organiser dans les hospices de Liège et de Gand l'enseignement clinique médical et chirurgical, ainsi que l'art pratique des accouchements, et qui y met gratuitement à la disposition des universités officielles les locaux et le personnel hospitaliers.

Deux motifs justifient cette disposition. Elle ne fait qu'exprimer dans un langage plus précis des obligations qui découlent directement du texte de l'article 8 de la loi de 1835. Ensuite, la personnification civile accordée aux hospices étant une concession de la loi, il appartient à celle-ci de mettre à une telle concession les conditions qu'elle juge nécessaires.

Le projet de loi est pleinement justifié par cette double raison. C'est assez dire qu'il n'est pas indispensable, pour en démontrer le fondement, de recourir à l'appréciation qu'émet l'Exposé des motifs sur la nature des hospices, et qui peut donner lieu à des critiques sérieuses. Cette appréciation est ainsi conçue : « La disposition de l'article 8 se justifie d'autant mieux que les hospices constituent, non pas des établissements communaux proprement dits, mais bien des établissements publics, organisés par commune, ressortissant à l'administration du royaume, administrés sous l'inspection et sous l'autorité du Roi. »

Ces termes ont paru trop absolus à la section centrale, et elle a posé au Gouvernement la question suivante :

« L'Exposé des motifs conteste que les hospices soient des établissements communaux proprement dits. Le contraire ne résulte-t-il pas de l'ensemble de nos lois? Et ne serait-il pas dangereux de changer le caractère de nos établissements hospitaliers? »

Le Gouvernement a répondu :

« Le Gouvernement ne songe pas à modifier le caractère de nos établissements hospitaliers. Les hospices ne sont pas des établissements uniquement et absolument communaux, puisqu'ils ont la personnification civile.

» La commune a sur eux un droit de surveillance (art. 91 de la loi communale); elle est leur tuteur administratif; par leur organisation, ces institutions sont à la fois locales et générales; elles sont organisées par commune, mais elles répondent à une nécessité d'ordre social intéressant tous les citoyens et sont, par conséquent, rattachées à l'administration centrale. La loi communale, en son article 76, les qualifie elle-même : « établissements publics existant dans la commune, et qui ont une administration spéciale ». Or, les établissements publics ressortissent à l'administration générale du royaume. Ceux qui concernent la bienfaisance sont placés, par les arrêtés du 30 octobre 1832 et du 19 janvier 1849, dans les attributions du Ministre de la Justice. C'est pourquoi le projet de loi soumis aux délibérations de la Chambre a été contresigné par lui.

» Quel que soit d'ailleurs le caractère qu'on attribue aux hospices, et que le projet de loi ne met pas en question, la nécessité de permettre au Gouvernement d'assurer l'exécution complète de l'article 8 de la loi de 1849 n'en est pas moins établie, et justifie l'intervention du pouvoir législatif. »

La section centrale se félicite d'avoir provoqué les explications qui précèdent; toutefois, il n'est pas inutile de préciser le caractère des hospices.

Pour nous, les hospices sont des établissements essentiellement communaux, et il convient de rappeler, pour le prouver, les principes de la législation en vigueur.

A la vérité, un décret du 22 décembre 1789 disait, dans l'article 2 de la section III : « Les administrations de départements seront encore chargées, sous l'autorité et l'inspection du Roi, comme chef suprême de la nation et

de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives : 1^o au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds ; 2^o à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-Dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction ; 3^o à la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral ; 4^o etc. »

Ce décret, qui envisageait les hospices comme faisant partie de l'administration générale, était conforme aux idées de centralisation qui prévalaient de plus en plus. Mais bientôt les hospices furent supprimés, et un décret des 19-24 mars 1793 ordonna la vente de leurs biens au profit de la nation ; par là même, le décret du 22 décembre 1789 disparut. Dès l'an V, les hospices furent rétablis, et, en même temps, on leur donna un caractère nettement municipal. L'article premier de la loi du 16 vendémiaire an V dispose en effet : « Les administrations municipales auront la surveillance immédiate des hospices civils établis dans leur arrondissement ».

Aujourd'hui plus que jamais, le caractère communal des hospices ne peut être contesté. Ce sont les conseils communaux qui nomment les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance ; ce sont eux qui sont appelés à approuver les budgets et les comptes de ces administrations (art 84 et 79 de la loi communale). Sans doute, une certaine intervention est réservée aux autorités administratives supérieures. Les aliénations doivent être autorisées par le Roi ; les comptes et les budgets des communes, placés dans les attributions des commissaires d'arrondissement, sont soumis à l'approbation des députations permanentes ; les résolutions illégales des administrations hospitalières peuvent être annulées. Mais il ne s'ensuit pas que les hospices constituent une branche de l'administration générale ; un certain contrôle a été organisé sur leur gestion dans l'intérêt des pauvres ; on n'a pas admis qu'ils puissent se mettre en opposition avec la loi : mais ce serait donner à ces dispositions, inspirées par les nécessités publiques, une portée exagérée, que d'en conclure que les hospices doivent être envisagés comme des organes de l'État, comme des établissements publics soumis à la direction de l'administration centrale et recevant ses ordres. Ils sont avant tout et essentiellement des établissements communaux, et ils se gèrent librement sous les yeux de l'administration municipale ; seulement, un droit de surveillance modéré est réservé à l'autorité supérieure. Celle-ci intervient à titre exceptionnel pour faire respecter la loi et l'intérêt général ; elle a les mêmes attributions vis-à-vis des communes, des bureaux de bienfaisance et des fabriques d'église ; mais ni communes, ni hospices, ni bureaux de bienfaisance, ni fabriques d'église ne sont des dépendances directes de l'administration générale.

* * *

Les objections faites par la commission administrative des hospices de Gand, et rappelées dans l'Exposé des motifs, ne paraissent pas plus fondées à la section centrale qu'au Gouvernement. Mais il convient de remarquer que le projet de loi ne s'applique qu'aux hospices proprement dits, et, à ce

point de vue, la section centrale s'est demandé comment le traitement des maladies mentales pouvait s'y exercer. Elle s'est renseignée à cet égard auprès du Gouvernement, et celle-ci a répondu dans les termes suivants :

« Un arrêté ministériel du 23 août 1890 a institué près la Faculté de médecine de l'Université de Liège une clinique des maladies mentales. Elle est d'une incontestable utilité, puisque l'examen pour le grade de docteur en médecine, chirurgie et accouchements porte sur la pathologie médicale et la thérapeutique spéciale des maladies internes, y compris les maladies mentales. La psychiatrique fait donc partie de l'enseignement clinique médical dont il est parlé dans l'article premier. La pensée du projet est conforme aux intentions du législateur, telles qu'elles ressortent notamment de l'article 24 de la loi du 10 avril 1890. »

La section centrale a désiré savoir également comment le projet de loi fonctionnerait dans les intentions du Gouvernement. C'est pourquoi elle lui a posé la question que voici :

« Les professeurs des universités de l'État admis dans les hôpitaux de Gand et de Liège auront-ils le droit de prescrire et de faire suivre certains traitements? En cas d'affirmative, la dualité des prescriptions n'entraînera-t-elle pas des conflits? Le danger n'existera-t-il pas surtout au point de vue des aliénés? »

Le Gouvernement a répondu :

« Ces questions ont été tranchées à Liège par un règlement proposé par la commission des hospices, approuvé par la Faculté de médecine de l'Université de cette ville et ratifié par arrêté ministériel du 22 août 1890. Il y est dit :

» ART. 2. Le professeur chargé de cet enseignement pourra personnellement choisir quarante malades parmi les malades non payants et parmi ceux dont la famille ou le tuteur n'exprimeraient pas, lors de leur admission, le désir de les soustraire à la clinique universitaire.

» ART. 3. A cet effet, il pourra les examiner pendant cinq jours à dater de leur entrée et les réclamer pour sa clinique au médecin de l'établissement.

» ART. 4. Lorsqu'il les aura désignés, il en prendra la direction sous sa responsabilité au point de vue du traitement.

» ART. 5. Il s'abstient de toute mesure qui serait de nature à troubler le régime général de l'hospice et le traitement des autres malades. »

Il résulte de cette réponse que déjà le principe consacré par le projet de loi est appliqué à Liège d'une manière satisfaisante, en vertu d'un accord librement conclu. Ce qui se fait à Liège se fera désormais aussi à Gand, et l'exemple de la première de ces villes prouve que, par là, aucun des intérêts en jeu n'est compromis.

Il est clair, au surplus, que ce ne sera pas aux hospices à nommer les professeurs de clinique : l'État ne peut leur déléguer le droit qu'il a de nommer ses professeurs. Il n'est pas moins certain que les hospices ne seront nullement autorisés à diriger ou à contrôler l'enseignement clinique des universités. Les hospices devront laisser le service de clinique s'exercer d'une manière complète ; sinon, les études médicales risqueraient d'être entravées au grand préjudice, non seulement des futurs médecins, mais aussi des malades.

Les hospices de Liège, dans une pétition adressée à la Chambre, ont manifesté la crainte que la loi n'ait pour conséquence de leur imposer des charges étrangères au but de leur institution, et de les forcer à contribuer, au moyen de ressources destinées au service de la bienfaisance, à l'amélioration des locaux jugés nécessaires au service de l'enseignement.

Telle n'est pas la portée du projet de loi. Les hospices ne peuvent être obligés à détourner, dans l'intérêt de l'enseignement, une partie de leurs ressources, soit pour fournir des locaux nouveaux, soit pour reconstruire ou aménager les locaux existants. Les ressources des hospices doivent rester exclusivement affectées à la bienfaisance. La seule obligation qui résulte pour eux du projet de loi, c'est de mettre les locaux existants à la disposition des universités de l'État. Rien ne s'oppose, à la vérité, à ce qu'un accord se produise entre les hospices et les universités, en vue de l'amélioration des locaux, lorsque les hospices estiment que cette amélioration, tout en étant utile à l'enseignement, est favorable également au service hospitalier. Mais si cet accord ne se produit pas, et si néanmoins les intérêts de l'enseignement réclament des changements aux locaux, ce sera aux villes de Liège et de Gand à pourvoir aux dépenses que ces changements nécessiteraient : c'est à elles, en effet, qu'incombent, en vertu de l'article 7 de la loi de 1849, les dépenses afférentes aux locaux nécessaires aux universités.

*
* *

La section centrale a enfin posé au Gouvernement trois questions relatives à des points dont la solution précise compléterait avantageusement la loi sur l'enseignement supérieur. Nous donnons ci-dessous les questions qu'elle a formulées et les réponses du Gouvernement :

QUESTIONS.

Ne conviendrait-il pas de saisir l'occasion donnée par le projet de loi pour compléter à certains égards les lois sur l'enseignement supérieur, notamment :

a) Le programme de doctorat en sciences ne devrait-il pas comprendre des leçons publiques à donner par les futurs récipiendaires?

RÉPONSES.

Le Gouvernement donne toute son attention aux questions que pose la section centrale, mais il ne croit pas devoir introduire dans un projet de loi interprétatif, se rattachant à l'article 8 de la loi de 1849 sur l'enseignement supérieur, des dispositions relatives à d'autres articles ou à d'autres lois qui n'ont aucun rapport avec la question qu'il s'agit de régler.

Il y a, en effet, une lacune dans le programme du doctorat en sciences. Le Gouvernement avisera aux moyens de la combler.

b) La commission d'entérinement refuse d'entériner les diplômes qui font mention de cours autres que les cours obligatoires. N'y a-t-il pas lieu d'accorder aux universités le droit de faire figurer des cours facultatifs sur les diplômes?

Sur l'avis du conseil de perfectionnement de l'enseignement supérieur exprimant les regrets que lui a causés la décision prise par la commission, le Gouvernement a soumis à la commission une solution transactionnelle : l'énumération des matières non prévues par la loi ferait l'objet, dans les diplômes ou certificats, d'un paragraphe additionnel, placé après la nomenclature des matières exigées par la loi et la formule de la collation du grade ou de l'admission aux épreuves ultérieures. La formule de l'entérinement n'attesterait la régularité du diplôme ou du certificat qu'en ce qui concerne les matières prescrites par la loi.

La commission, après une longue discussion, a, par cinq voix contre deux, maintenu sa première décision. La principale raison invoquée dans la discussion à l'appui de celle-ci est l'utilité de maintenir l'uniformité des examens pour l'obtention d'un grade et l'obligation pour la commission de se conformer au texte de la loi dans l'appréciation de la validité des diplômes légaux, les universités restant libres d'ailleurs d'enseigner des matières sur lesquelles les examens ne doivent pas porter et de donner, à l'occasion, des examens subis sur ces matières des diplômes et des certificats spéciaux.

Afin d'éviter toute difficulté ultérieure, le Gouvernement a l'intention de trancher, par voie législative, les doutes nés à ce sujet.

c) Ne convient-il pas, à raison des nouveaux cours, d'augmenter les professeurs dans certaines facultés?

La question est à l'étude.

La section centrale ne peut qu'engager le Gouvernement à résoudre au plus tôt les questions qui précèdent.

Elle est du reste d'avis, comme lui, que la décision prise par la commission d'entérinement n'est pas justifiée. Aucune disposition de la loi n'interdit de mentionner les cours facultatifs sur les diplômes, et il peut être grandement utile aux récipiendaires que ces cours y soient indiqués : la constatation par les universités des aptitudes que révèlent les examens sur les branches facultatives est de nature à ouvrir certaines carrières, et l'on ne voit pas dès lors pourquoi elle serait proscrite.

La commission d'entérinement invoque l'utilité de maintenir l'uniformité des examens pour l'obtention des grades. On comprendrait l'objection, s'il s'agissait d'autoriser la suppression de certains cours. Faut-il faire remarquer qu'il n'est question de rien de pareil? Tous les cours prescrits par la loi doivent avoir été suivis pour l'obtention d'un grade; mais, cette condition remplie, en quoi l'adjonction de certains autres cours viendrait-elle porter atteinte aux prescriptions de la loi relatives aux cours obligatoires? En vain

la commission argumente-t-elle de l'obligation pour elle de se conformer au texte de la loi dans l'appréciation de la validité des diplômes légaux. On ne lui demande pas de se soustraire à l'exécution de cette obligation; en vérifiant les diplômes légaux, elle doit y chercher et y trouver tous les cours obligatoires; mais du moment qu'il est établi que l'examen a été subi sur ces cours, on n'aperçoit pas comment la constatation d'un examen sur d'autres cours encore, non obligatoires ceux-là, pourrait enlever au diplôme sa valeur légale.

*
* * *

La section centrale, à l'unanimité des membres présents, a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de loi.

Le Rapporteur,
CH. WOESTE.

Le Président,
VAN WAMBEKE.

