

## PROJET DE REVISION DE LA LÉGISLATION DES ENFANTS ASSISTÉS

Le Conseil supérieur de l'assistance publique a entrepris de préparer, en faveur des enfants assistés, une loi unique remplaçant les textes épars qui les concernent. Il a chargé l'un de ses membres, l'honorable trésorier actuel de la Société générale des prisons, M. Brueyre, ancien chef de leur service à Paris, de rédiger un rapport et un projet de la loi. Ce remarquable travail est déjà prêt, grâce à l'activité bien connue du rapporteur et à sa compétence, et nous avons le devoir de le résumer pour ceux que la protection de l'enfance intéresse.

La loi unique dont il s'agit est difficile à faire. Il suffit pour s'en convaincre de remarquer que La Rochefoucauld-Liancourt en comprenait déjà la nécessité vers la fin du siècle dernier, et que Thiers et Dufaure et en 1849, en 1850, s'appliquèrent après une enquête à en préparer l'adoption. Le service des enfants assistés a été tour-à-tour hospitalier, national, départemental, communal. Que doit-il être ? Quelles sont les dispositions légales ou réglementaires qui subsistent et celles qui sont abrogées, après un si grand nombre de lois, de décrets, d'avis, d'instructions et de circulaires ? Un directeur d'administration manque tout le premier de fil conducteur dans ce labyrinthe, et les Conseils généraux, trop aisément, peuvent faire revivre des dispositions surannées. Enfin, n'est-il pas plus facile qu'il y a trente ou quarante ans, de mettre d'accord certains adversaires ? Les anciens conflits sur l'admission, sur les tours, sur le domicile de secours semblent aujourd'hui bien oubliés.

On peut même dire que le choix de M. Brueyre comme rapporteur est, à cet égard, significatif. Il n'est pas aisé de rester toujours maître de soi, sans faiblesse, juste, impartial, lorsqu'on s'occupe de venir en aide avec les deniers publics à l'enfance malheureuse. A la voir de près, on se sent ému de pitié, on devient vite philanthrope. On s'efforce, par des modifications au règlement, à la loi même, d'améliorer son sort promptement. De là certaines réactions dues à des fonctionnaires moins disposés à s'attendrir, plus administrateurs que philanthropes, la circulaire ministérielle du 8 février 1823, par exemple, et celle du 21 juillet 1827 suivant les prescriptions de laquelle par la volonté du

même auteur, M. de Corbière, le déplacement en masse des enfants fut accompli malgré leurs cris, leurs larmes et le désespoir des parents nourriciers. *Beati mites!* M. Brueyre avoue qu'il doit être compté parmi les chefs de service bienveillants. Chez lui la charité l'emporte. Les âmes tendres de M. Vincent (Vincent-de-Paul) et de M<sup>lle</sup> Legras (Louise-de-Marillac), écrit-il lui-même en termes touchants, survivent dans le service qu'ils ont créé et pénètrent, sans qu'ils s'en doutent, ceux qui s'en occupent. Mais il a dirigé lui-même cette partie de l'administration. Il sait jusqu'où l'on peut aller, ce qui est pratique, nécessaire. Il ne tombe dans l'excès nulle part, et l'utopie ne le séduit jamais. Il aime assez ces enfants pour ne demander en leur faveur que ce qui est possible et ne leur donner que ce qu'ils pourront garder. Voilà pourquoi son rapport et son projet méritent la plus grande attention. Les auteurs de projets de réformes n'ont trop souvent que des vues générales, qu'une opinion philosophique. Il est rare, en toute matière, qu'ils connaissent le service, et qu'ils soient familiarisés avec les exigences de la pratique.

Les deux premiers articles révèlent déjà la réforme, les changements accomplis, les préoccupations du temps où nous sommes. Les catégories d'enfants assistés ne sont plus celles de la loi du 15 pluviôse an XIII, du décret du 19 janvier 1811, de la loi du 5 mai 1869. La principale division est bien nettement établie : enfants placés sous la tutelle de l'assistance publique, et enfants placés seulement sous sa protection, sous sa surveillance. Les définitions du décret de 1811 sont conservées, mais précisées. Une nouvelle catégorie de pupilles apparaît : celle des enfants dont les parents ont été déclarés par un jugement déchu de la puissance paternelle, en vertu de la loi du 24 juillet 1889 en son titre premier; et en même temps une nouvelle catégorie de surveillés, les enfants en faveur desquels il a été fait application du titre II de la même loi, concernant la protection des mineurs placés avec ou sans l'intervention des parents. Le Conseil supérieur n'a pas admis le cas d'*indigence absolue* des parents comme donnant droit à l'assistance. Nous partageons ses craintes. Le terme est trop vague. Le dénûment est toujours absolu au dire des solliciteurs ou des protecteurs bien intentionnés qui consentent à appuyer leur requête. Il a très-sagement admis, au contraire, un nouvel examen de la situation des enfants momentanément secourus, après un dépôt de six mois. Le désir d'éviter l'encombrement dans les hospices dépositaires est tel qu'en certaines circonstances

le placement est à peine différé jusqu'à la fin de la détention préventive des parents.

Un arrêt du Conseil d'État rendu le 13 août 1861, décidait enfin que les enfants légitimes ne peuvent être légalement abandonnés. Il n'en sera plus de même si les dispositions du projet que nous étudions passent dans la loi. Ce projet laisse aux départements la faculté de les admettre au nombre de leurs pupilles ainsi que les enfants naturels reconnus. Mais c'est un acte de bienfaisance, et ils ne pourront, par exemple, rendre un tel enfant à son département d'origine que si ce dernier y consent.

Quelles sont les conditions de l'admission ? Il y a d'autres questions très intéressantes à l'examen desquelles l'étude d'un rapport sur la législation des enfants assistés doit nous convier. Mais celle-ci est capitale. Il faut protéger l'enfant malheureux que l'abandon menace, mais il faut le protéger avec précaution et discernement. L'admission devient-elle trop facile ? Le nombre des abandons s'élève aussitôt. Est-elle trop difficile ? L'opinion publique demande le rétablissement des tours, parce qu'elle ne sait pas que le besoin du secret gardé est rare lorsqu'un nouveau pupille est confié à l'assistance ; parce qu'elle ignore que l'avortement et l'infanticide sont habituellement des faits prémédités, distincts, inspirés par des préoccupations d'un autre ordre, presque sans rapport avec l'abandon. Le projet de M. Brueyre n'exige qu'une pièce d'une manière absolue : le bulletin de naissance. Aucune considération de ménagements à observer, de secret à sauvegarder ne peut l'emporter sur cet intérêt capital de l'enfant : savoir d'où il sort, connaître sa filiation, conserver dans sa famille des droits qu'il pourra faire valoir plus tard, lorsque les circonstances auront changé. La Cour de cassation admet que les personnes qui, ayant assisté à un accouchement, font la déclaration d'état civil, peuvent se refuser à faire connaître le nom de la mère. Le secret de celle-ci peut donc être sauvegardé, même si l'on exige le bulletin de naissance, par la déclaration faite à l'état civil que l'enfant est né de père et mère non dénommés. La production de ce bulletin mise à part, les conseils généraux restent libres d'accueillir avec plus ou moins de facilité les demandes d'admission. Ils statuent sur le mode et les formalités dans chaque département. La pratique permet déjà d'observer entre eux de notables différences. Ici, ils se montrent difficiles ; là, ils reçoivent, comme à Paris actuellement, les présentations d'enfants à bureau ouvert. On pourrait désirer des dispositions plus précises pour toute la

France, au point de vue de l'unité. Mais en fait, rien n'est plus divers, à cet égard, que la pratique, les opinions, les ressources de nos départements. Si quelques-uns se livrent à des excès de générosité, la menace du déficit et les mécomptes inévitables les avertiront sûrement. Les admissions ne seront point prononcées au delà de seize ans. Les conseils généraux devront aussi régler à leur gré le mode, la durée et la quotité des secours à domicile pour prévenir ou faire cesser l'abandon.

Le décret de 1811 punissait « ceux qui feraient habitude de transporter les enfants dans les hospices ». Le projet actuel établit plus justement une peine de six jours à trois mois de prison et une amende de 50 à 1.000 francs, contre « l'excitation habituelle à l'abandon ». Les médecins et les sages-femmes rendent un service lorsqu'ils se bornent au rôle, même fréquemment accepté, d'intermédiaires. C'est l'excitation qui est répréhensible et criminelle.

Dans la pratique actuelle, la tutelle des enfants assistés de la Seine appartient au directeur de l'Assistance publique de Paris, sans conseil de famille et sans subrogé-tuteur, et celle des enfants admis ailleurs dans les hospices, aux commissions administratives de ces maisons, bien qu'elle soit exercée en fait presque partout par les inspecteurs départementaux. Dans le projet, tout le service étant départemental, c'est aux inspecteurs, comme le veut déjà l'article 24 de la loi du 24 juillet 1889, que la tutelle est confiée. Mais ils ont auprès d'eux un conseil de famille ainsi constitué : deux conseillers généraux élus par le conseil général, un des juges de paix du chef-lieu, un membre élu par ses collègues de la commission administrative du chef-lieu du département, un membre de la commission administrative du bureau de bienfaisance et deux membres élus par les membres ci-dessus, qui doivent les choisir parmi les personnes s'occupant d'œuvres de bienfaisance. Dans le département de la Seine, le directeur de l'Assistance publique de Paris reste tuteur, mais un membre du conseil de surveillance de son service et l'inspecteur principal entrent au conseil de famille. Tous sont élus pour quatre ans, avec des pouvoirs indéfiniment renouvelables. Sans doute, on devait être tenté, comme le proposait M. le sénateur Roussel, de donner au conseil de famille autonomie et pouvoir réglementaire, le préfet, c'est-à-dire l'inspecteur par l'entremise duquel il administre, n'ayant plus que le pouvoir exécutif ; mais on comprendrait mal, répond l'auteur du projet, que les départements qui supportent toute la charge des dépenses dussent s'incliner devant le pouvoir prépon-

dérant des conseils de famille, et, il attribue à ces conseils, en matière administrative, un simple droit d'avis sur les objets qui lui seront soumis par le préfet ou renvoyés par le conseil général. Il a d'ailleurs, pour chaque pupille, les attributions ordinaires déterminées par le Code civil.

Ceux-là seuls, qui sont restés complètement étrangers à l'assistance, peuvent ignorer les difficultés sans nombre auxquelles donne lieu la recherche du *domicile de secours* des enfants abandonnés. Aux termes de la loi du 24 vendémiaire an II, c'est le domicile *habituel* de la mère au moment où ils sont nés. Mais comment déterminer ce domicile habituel? Rien n'est moins certain, plus vague. On se livre à des enquêtes au cours desquelles de redoutables secrets sont divulgués. Décidera-t-on désormais, ainsi que le propose l'honorable rapporteur du Conseil supérieur de l'assistance publique, que ce domicile de secours est au lieu de naissance de l'enfant? C'est, sans doute, un moyen d'en finir avec les controverses, mais ce n'est pas la solution du problème. Peut-être M. le directeur du service à Paris était-il plus près de la vérité lorsqu'il proposait, comme l'avait fait auparavant M. Brueyre lui-même, de constituer un fonds commun, dans lequel on viendrait puiser pour éviter les contestations ou mettre un terme aux conflits qui s'élèvent entre deux départements qui refusent de payer. On sauvegarderait ainsi le secret des mères.

Les articles consacrés à la direction et à l'administration du service ne suggèrent que deux observations de quelque importance. L'assistance étant départementale, il va de soi que le conseil général règle la quotité et la durée des secours, le tarif des pensions, fixe la part contributive des communes dans le contingent total du cinquième des dépenses extérieures qui leur est assigné, et que le préfet nomme et révoque les employés, représente le service en justice, ordonnance les dépenses, etc. Mais ce qui est nouveau c'est, en premier lieu, la faculté laissée aux départements de placer le dépôt des enfants assistés ailleurs que dans un hospice, décision très-favorable aux enfants, qu'on s'habitue peu-à-peu à ne plus réunir aux malades, aux infirmes et aux vieillards; c'est ensuite un tribunal désigné pour régler les querelles interminables de départements en conflit. Ils devront soumettre les points litigieux à l'arbitrage du Conseil supérieur qui prononcera sans appel.

Tout a été dit, dans les congrès notamment, sur les avantages et les inconvénients du placement à la campagne. Les administrateurs parisiens, frappés surtout des avantages, ont dès long-

temps réservé à ce mode de placement toutes leurs préférences. Si l'on partage leur sentiment, on ne peut qu'approuver les dispositions du projet de loi favorables aux nourriciers lorsqu'il s'agit de signer un contrat d'apprentissage, ou de servir la pension qu'ils reçoivent jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de treize ans au lieu de douze, ce qui est la conséquence nécessaire de la loi sur l'instruction obligatoire. Mais nous trouvons ici, à propos du placement, de l'entretien et de l'éducation des enfants assistés, en même temps qu'un article qui doit être signalé, un conseil relatif à la mise en correction et en préservation des enfants indisciplinés et vicieux, un appel qui mérite d'être entendu et qui le sera. Voici les termes de l'article 38:

« Lorsque conformément à l'article 468 du Code civil, le tuteur aura obtenu pour la deuxième fois l'internement d'un enfant insoumis ou vicieux, avant ou après l'âge de seize ans, il pourra, tant que l'enfant ne se sera pas amendé, ou s'il est reconnu qu'il ne peut être conservé dans aucun placement, demander au président du tribunal civil son maintien dans l'établissement correctionnel jusqu'à sa majorité, s'il y a lieu, à titre de préservation. L'autorisation devra être renouvelée tous les six mois sur nouvel examen de la situation. Les mineurs internés auront le droit consacré par l'art. 382 du Code civil d'adresser leurs réclamations au procureur général dans un mémoire écrit. » Il y a là une disposition nouvelle, le Code civil n'autorisant les parents ou tuteurs à requérir par voie de correction paternelle que l'internement d'un mois si l'enfant n'a pas seize ans, et de six mois, s'il a plus de seize ans. Mais c'est dans le rapport qu'il faut chercher la véritable pensée de M. Brueyre. Les lecteurs de ce Bulletin et ceux des membres de la Société générale des prisons qui assistent régulièrement à ses assemblées générales savent qu'il l'exprime toujours avec force et conviction. Il faut que les départements organisent eux-mêmes des établissements d'observation et de préservation. C'est à ce titre, de préservation, de sauvegarde, que l'art. 38 permet aux tuteurs de maintenir l'enfant dans l'établissement tant qu'il ne s'est pas amendé. Mais cet établissement est une prison! Les enfants vicieux doivent y être placés sans doute; ils peuvent mériter la prison, et plus tard la colonie pénitentiaire. Mais ceux qui ne sont pas pervers, les jeunes gens qui sont faibles, les paresseux, les filles qui n'ont encore qu'un penchant au libertinage? Leur internement devrait consister en une hospitalisation un peu sévère, mais n'ayant aucun caractère correctionnel. Ils devraient être mis en

préservation ; et, comme garantie, les règlements des maisons où ils seraient reçus, seraient examinés en Conseil d'État, et approuvés par décrets rendus sur la proposition du Ministre de l'intérieur, après avis du Conseil supérieur. Nous nous associons sans réserve à cette généreuse pensée. En Angleterre on fait très bien la différence entre les maisons de préservation pour ceux qui ne sont que faibles, isolés, mal protégés, et les maisons de réforme pour les vicieux déjà coupables. Il faut que cette distinction nous devienne également familière, puisque nous connaissons ces deux sortes d'établissements, et même, est-il juste d'ajouter, puisqu'il s'en trouve déjà chez nous. Ce n'est pas seulement pour les enfants assistés, c'est pour tous les enfants plus malheureux que coupables que l'absence en nombre suffisant de tels établissements se fait vivement sentir et regretter.

Nous n'insistons pas sur la surveillance administrative et médicale. C'est l'organisation même du service actuel de la Seine qui est adoptée dans la loi, avec quelques modifications de détail. Un rouage manque à notre organisation, dit le rapporteur non sans quelque mélancolie. C'est le contrôle. Nous ne saurions pour notre part nous résigner à une pareille lacune dans une loi de cette importance. Elle sera comblée sûrement avant que la loi soit votée.

Il reste à s'occuper des dispositions financières, c'est-à-dire à établir le budget des recettes et des dépenses, en tenant compte de la nouvelle organisation toute départementale de l'assistance aux enfants.

L'article 44 confère au service des enfants assistés, dans chaque département, la personnalité civile. Il peut recevoir des dons et des legs dans les formes ordinaires, et il possède un domaine distinct du domaine départemental. Ce dernier point doit être signalé, mis en lumière avec un soin tout particulier. Lorsque le service est hospitalier, les commissions administratives des hospices reçoivent d'assez nombreuses libéralités. Mais les bienfaiteurs sont rares qui pensent à favoriser un service départemental ! Ils seront avertis par la loi même que, sans se confondre avec le domaine départemental, leurs dons seront versés à la *Dotation du service des enfants assistés du département*. Les fondations au profit personnel des enfants resteront elles-mêmes distinctes de la dotation.

Les dispositions de la loi du 5 mai 1869 sont généralement conservées. Il en est deux, cependant, qui reçoivent d'importantes modifications.

La contribution de l'État est égale au cinquième des dépenses intérieures et celle des communes au cinquième des dépenses extérieures. Toutefois, le Conseil d'État a admis que ces contingents doivent être calculés après déduction faite sur la dépense du produit des fondations, dons, legs et amendes de police correctionnelle. Cette déduction cesserait, condamnée comme immorale, parce qu'elle ne donne à l'État et aux départements qu'un avantage sans importance pour eux, tandis qu'elle prive les enfants assistés du bénéfice des fondations faites en leur faveur.

En vertu d'une autre disposition, l'État devrait payer, outre son contingent dans les dépenses intérieures, un cinquième des dépenses extérieures, soit 3.151.000 francs, si l'on établit ce calcul, par exemple, sur les résultats en recettes et dépenses de l'année 1888. M. Henri Monod directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, s'est plaint en termes saisissants et éloquents de l'insuffisance des tarifs des pensions aux nourrices. On propose des réformes, on veut rendre par la loi les admissions plus faciles. Mais tout sera vain si l'on n'a pas quelques ressources nouvelles pour faire cesser cet état de choses qui ne peut manquer au contraire de s'aggraver. Le principe de cette augmentation de la contribution de l'État est inscrit dans l'article 25 de la loi du 24 juillet 1889. Il suffira de l'étendre à tous les départements dans la loi nouvelle. C'est un sacrifice possible. On sauvera la vie à beaucoup d'enfants, ainsi que le prouve la statistique dressée par les soins de M. Henri Monod : à l'âge de vingt et un ans, 68 p. 100 des enfants assistés ont péri, tandis que la mortalité moyenne en France n'est que de 32 p. 100 durant la même période.

La lecture des 53 articles de ce projet présente le plus vif intérêt, en même temps que celle du rapport qui l'accompagne. M. Brueyre est si bien renseigné qu'on le suit toujours sans fatigue, et si clair qu'on a la satisfaction, en le lisant, de s'instruire sans effort. Son ouvrage est richement documenté. Une nomenclature raisonnée des textes composant la législation et la jurisprudence relatives aux enfants assistés précède l'examen des articles, et des annexes d'un grand prix faisant connaître au lecteur, à Paris, en France, la population du service des enfants assistés, les dépenses, la mortalité, terminent le volume. M. Brueyre a mené à bien d'autres travaux, mais aucun ne fera plus d'honneur à l'ancien chef si actif et si obligeant de cet important service.

Pasteur J. ARBOUX.