

de chaque espèce, elle se plie à toutes les hypothèses psychologiques. Mais elle a été mal comprise et mal appliquée. Au lieu d'en critiquer les détails, il serait plus facile et plus sage de s'efforcer de vaincre les difficultés qui peuvent surgir. Quand on se souvient de la triste façon dont l'article 66 du Code pénal a été appliqué et dont les tribunaux prononçaient les courtes corrections et quand on constate avec quelle aisance une circulaire ministérielle eut raison de ces errements, on ne peut s'empêcher de songer que des instructions précises, rigoureusement concertées — et sans parti pris — entre les parties intéressées aux débats arriveraient à produire des merveilles en unifiant les procédés, en aidant les timidités et en refrénant les audaces par l'observation méthodique d'une loi toute de justice, d'humanité et de progrès.

P. DRILLON.

La Surveillance des Établissements de Bienfaisance privée

Parmi les questions soumises au Congrès international des Oeuvres charitables tenu à Paris en 1900, la première, et non la moins importante, visait l'entente à établir entre l'Assistance publique et la bienfaisance privée afin d'obtenir, en combinant les efforts, « le maximum de bien avec le minimum de dépenses » (1). En vue de cet accord, reconnu unanimement désirable, le Congrès formulait des vœux débutant ainsi : *Pour arriver à l'entente, la bienfaisance privée aura à se soumettre au contrôle tel qu'il sera déterminé par les lois. L'État devra, à son tour, lui assurer et lui garantir sa liberté d'action.* Est-ce sous l'inspiration d'idées semblables que le Gouvernement déposait, le 8 juin 1900, puis, après le renouvellement de la législature, le 21 octobre 1902, un projet de loi sur la surveillance des établissements de bienfaisance privée? Il est permis d'en douter. Si, en effet, ces projets tendaient à organiser un contrôle très strict sur les oeuvres privées, l'État ne se montrait guère disposé à accomplir la seconde partie du programme, à donner toute liberté d'action à la bienfaisance non officielle. Loin, notamment, de tirer profit du vote de la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations privées charitables ont vu leur existence rendue par elle plus précaire encore, s'il est possible, quand du moins elles n'obtiennent pas du Pouvoir une reconnaissance comme établissements d'utilité publique : la discussion soulevée au Sénat, le 17 juin 1901, entre MM. le Président du Conseil, Bérenger et Trarieux (2) est significative à ce point de vue. D'autre part, même pris en soi, le contrôle que les projets de lois précités attribuaient au Gouvernement sur la bienfaisance privée apparaissait plutôt comme un instrument d'oppression que comme un moyen de protection. Nombreuses furent donc les objections et les réclamations; et elles ont eu, il faut le reconnaître, quelque effet, puisque le texte primitif est sorti des délibérations de la Commission de la Chambre sensiblement atténué.

(1) Rapport de M. Louis RIVIÈRE, p. 2. (*Revue*, 1900, p. 1136.)

(2) *Journal officiel* du 18 juin 1901, Déb. parl., Sénat, p. 903 et suiv.

Les grandes lignes en sont connues de tous et d'ailleurs, ici même, le projet de 1900 a été diversement apprécié par MM. Brueyre et Brunot (1). Nous voulons donc insister seulement sur quelques points particulièrement importants.

Tout d'abord le texte proposé exige une déclaration préalable lors de la constitution de tout établissement charitable. Rien de plus légitime en soi que cette prescription. — Le système de l'autorisation nécessaire a été repoussé : d'après l'exposé des motifs et le rapport, il aurait « cet effet fâcheux d'engager la responsabilité » de l'administration, en même temps qu'il « marquerait une défiance excessive à l'égard de la bienfaisance privée et serait de nature à la paralyser ». — On n'a pas davantage consacré, comme l'avait proposé le D^r Thulié au Conseil supérieur de l'Assistance publique en s'inspirant de la loi du 30 octobre 1886, le droit pour l'administration de former opposition à la déclaration d'ouverture. Ce serait, dit encore le rapporteur, « un retour, sous une forme atténuée, au système de l'autorisation préalable ». Tous ceux qui, depuis 13 ans, ont suivi la jurisprudence, d'ailleurs très libérale, du Conseil supérieur de l'instruction publique applaudiront à ces dernières paroles. Ils savent, en effet, combien de fois cette haute juridiction a dû lever des oppositions faites sans autre motif que la volonté de retarder d'un an l'ouverture d'une école privée. — Réduite au contraire à ce que M. Cheysson a spirituellement qualifié de « billet de faire-part » de la naissance d'une œuvre, la déclaration se conçoit fort bien. L'utilité en a été reconnue aussi bien au Conseil supérieur de l'Assistance publique qu'au Congrès international de 1900 et par l'Office central des œuvres de bienfaisance. Cette formalité n'est pas de nature à effrayer les établissements charitables dignes de ce nom ; ils ont tout à gagner à être connus ; et, si elle doit décourager certaines industries qui couvrent du masque de la charité une pensée de spéculation, ce sera un précieux résultat. En même temps, elle permettra aux inspections spéciales déjà organisées à l'égard d'un certain nombre d'institutions de bienfaisance d'assurer l'observation des lois. Sur ce premier point donc, nous n'élevons aucune critique.

Nous sommes beaucoup moins favorables à la création d'une inspection d'ordre général qui, confiée aux inspecteurs des enfants assistés, sous la direction du préfet dans chaque département, s'exercera sur tous les établissements de bienfaisance privée, concurrentement d'ailleurs, pour beaucoup d'entre eux, avec celles, plus

spéciales, prescrites en faveur des enfants de 6 à 18 ans par les lois des 30 octobre 1886 et 2 novembre 1892. Si respectable que soit, dans son ensemble, le corps des inspecteurs des enfants assistés, ce sont des fonctionnaires dépendant du préfet, agent politique par essence, qui lui-même dépend trop souvent du député influent du département et, à travers celui-ci, d'un comité électoral quelconque. Le Gouvernement se montre-t-il hostile à l'idée religieuse et aux écoles privées, en certains départements ? — Les inspecteurs des enfants assistés ont dû, malgré eux peut-être, épouser sa querelle : on en a vu prescrire aux pères nourriciers, à peine de retrait des enfants qui leur étaient confiés, d'envoyer à l'école primaire publique non seulement ces enfants-là, mais les leurs propres ou de se prononcer publiquement pour le candidat aux élections patronné par l'administration. De même, l'inspection du travail s'est montrée parfois tracassière, méticuleuse et malveillante, à l'égard d'œuvres religieuses, dressant par exemple en une première visite 90 procès-verbaux, comme à Nancy, ou 425 procès-verbaux à l'égard d'une seule maison, comme à Cholet. — A notre sens, la bienfaisance privée est en droit d'avoir quelque défiance à l'endroit de la surveillance des agents de l'État. Nombre d'œuvres ont un caractère confessionnel et les sentiments du Gouvernement à l'égard de la religion sont connus. D'autre part, toutes les fois qu'un service dû à l'initiative des particuliers rencontre dans sa sphère d'activité une institution publique, il est (c'est un fait, regrettable sans doute, mais indéniable) traité par le Pouvoir, non en auxiliaire, mais en concurrent, voire même en ennemi (1). L'enseignement primaire libre en a fait depuis 1886 la dure expérience ; la charité privée redoute un sort égal. Le Congrès international de 1900 l'avait bien compris, quand, admettant le principe de la surveillance des établissements de bienfaisance, il n'entendait pas confier aux seuls représentants de l'État le soin de désigner les agents de ce contrôle. Telle qu'elle est aujourd'hui proposée, l'inspection nous paraît insuffisamment limitée quant à sa sphère d'application ; en outre, elle expose les œuvres privées à la partialité arbitraire des fonctionnaires, sans recours possible même devant une juridiction quelconque.

En effet, contrairement à l'avis qui avait prévalu devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique, c'est, d'après le projet de loi, non pas une décision de justice, mais un arrêté préfectoral, qui sanctionnera les rapports des inspecteurs, en toute matière grave du moins ;

(1) *Revue*, 1902, p. 274 et 436.

(1) *Cf. Revue* 1903, les motifs de fermeture de la colonie de Saint-Ilan, p. 1415

par la fermeture de l'établissement. Rien de plus menaçant que cette disposition. Sans doute, des atténuations ont été apportées au texte primitif, en présence des protestations qu'il avait soulevées. La fermeture, prononcée par arrêté motivé, ne peut intervenir qu'après une mise en demeure adressée au directeur de remédier aux abus signalés et l'expiration d'un délai à lui imparti pour se mettre en règle. Contre la décision préfectorale un recours suspensif est ouvert devant le Ministre et il sera statué par décret sur avis conforme et motivé du Conseil d'État. Ce sont là certes des garanties; mais nous persistons à leur préférer l'intervention de l'autorité judiciaire ou tout au moins d'une juridiction quelconque. D'après le projet, sur un rapport inexact ou peut-être malveillant, un préfet va avoir le droit d'adresser à un directeur d'établissement charitable « telles injonctions qu'il croit utiles », en d'autres termes, non seulement de lui donner l'ordre de redresser les abus reprochés, mais de lui prescrire les mesures à prendre dans ce but, le tout à peine de fermeture. Voilà qui est nouveau en droit administratif, notamment quant à l'insalubrité des locaux. Et, si un recours est ouvert contre l'arrêté préfectoral, c'est un simple recours hiérarchique, sans procédure orale et publique. Le Conseil d'État sera consulté, c'est entendu, et son avis liera le Gouvernement. Mais, n'en déplaise au rapporteur (1), il ne fera pas ainsi « office de juge », car il n'y aura pas de débat contradictoire et la voix de la défense ne pourra pas se faire entendre devant lui. Aussi bien, chacun sait quelle différence de poids ont, aux yeux du Conseil d'État lui-même, un de ses avis et l'un de ses arrêts; et il ne faudrait peut-être pas chercher trop loin dans ses annales pour trouver des exemples de décrets qui, attaqués au contentieux après avoir été pris sur avis conforme du Conseil, ont été cependant cassés par lui, ou maintenus pour des motifs tout différents de ceux exprimés dans l'avis.

Au résumé, il semble qu'en une matière pourtant bien grave, le Gouvernement refuse systématiquement un juge à un particulier victime peut-être d'un rapport mensonger (2). Ce n'est guère conforme aux tendances actuelles, qui soustraient de plus en plus le contentieux administratif aux décisions de l'administration active. — Il y a plus. On est effrayé en voyant les motifs invoqués pour écarter dans un pareil litige l'intervention des juges ordinaires : « On risquerait de voir les tribunaux, trouvant la loi trop sévère, s'abstenir de donner suite aux

(1) M. Bienvenu Martin, rapport du 1^{er} avril 1903, p. 20.

(2) Il n'y réussira cependant pas, croyons-nous, car le décret confirmant l'arrêté de fermeture pourra toujours être attaqué pour excès ou détournement de pouvoir.

procès-verbaux » ou « infliger un désaveu au préfet »; on risquerait d'« énerver l'inspection par la crainte de voir ses constatations dépourvues de sanction ou recevoir une sanction trop longtemps différée » (1). C'est par de tels arguments qu'on a, dans tous les temps, essayé de justifier les juridictions d'exception, aussi bien les commissaires extraordinaires de Richelieu que les tribunaux révolutionnaires. De telles pratiques ont été si souvent et à si juste titre condamnées qu'il est permis de s'étonner au moins en les voyant préconisées par le Gouvernement lui-même.

En dehors de ces prescriptions communes à tous les établissements de bienfaisance privée, ceux qui reçoivent des mineurs sont en outre soumis à deux obligations spéciales : ils doivent donner à ces mineurs l'enseignement professionnel et leur constituer un pécule de sortie dont le taux, réglé par la loi, peut s'élever jusqu'à 337 francs, trousseau compris. Avec les prélèvements obligatoires pour un fonds commun, chaque enfant conservé de 14 à 21 ans représentera pour l'œuvre une dépense de 420 francs. Bien que ce chiffre ait été réduit par rapport au projet de 1900 et qu'il ne soit dû qu'à l'égard « des enfants employés à des travaux profitant à l'établissement », il n'en reste pas moins trop élevé et de nature à rebuter les bonnes volontés.

Il est désirable, c'est chose évidente, que les pupilles de la charité privée sortent des orphelinats avec une véritable instruction professionnelle, sans avoir été exclusivement spécialisés dans un travail de détail, et qu'ils puissent en emporter un pécule modeste. Ce sont là des *desiderata* que beaucoup de maisons libres tiennent déjà spontanément à réaliser et on ne saurait trop les encourager dans cette voie. Mais, en ce qui concerne le pécule, on raisonne comme si tous ces établissements étaient riches par eux-mêmes et faisaient des bénéfices sur le travail des enfants, alors qu'en général les deux tiers des dépenses sont supportés par des tiers bienfaiteurs (2), et, sous prétexte qu'il est le protecteur-né des incapables, l'État impose aux œuvres privées des sacrifices pécuniaires qu'il ne fait pas lui-même pour les enfants assistés dont il a la garde (3). En somme, la clientèle

(1) M. Bienvenu Martin, rapport du 1^{er} avril 1903, p. 18-19.

(2) D'une enquête faite dans la Seine-Inférieure sous la direction de MM. Paul Allard et J. Le Picard, il résulte que, dans 22 orphelinats élevant 1.472 enfants, la dépense totale s'élève par an à 520.000 francs, dont 170.000 seulement sont couverts par le travail tant des enfants que des maitresses.

(3) D'après les chiffres donnés en 1898 par le rapport de M. H. Monod, la moyenne du pécule dans les divers départements serait de 100 francs environ pour les enfants assistés à l'époque de leur majorité. Cette moyenne tend au reste à s'élever.

des orphelinats privés se recrute dans une classe sociale où jamais, s'il était resté dans sa famille, l'enfant, devenu majeur, n'eût reçu une somme quelconque de ses parents, qui, du reste, ne pourraient pas la lui donner. Très souvent, il s'agit d'enfants abandonnés, vicieux, indisciplinés; on leur donne un abri moral, le vivre et le couvert, on leur apprend à travailler et, en agissant ainsi au prix de mille tracas, on pourrait croire avoir bien mérité de la société. Nullement. L'État, qui s'est désintéressé de cette éducation et qui n'a en rien contribué aux charges qu'elle entraîne, vient dire à l'œuvre en question : vous avez contracté une dette, vous devez « à l'enfant de ne pas le remettre un jour à la rue sans ressources pécuniaires » (rapport Bienvenu Martin, p. 13), lui eussiez-vous d'ailleurs appris un bon métier et fût-il aujourd'hui majeur. Que si vous trouvez le fardeau trop lourd pour vos ressources, vous eussiez pu d'abord le laisser dans cette même rue à cinq ou six ans; de plus, il vous est toujours loisible de placer l'enfant au dehors, « dans la plupart des cas, les intérêts matériels de l'enfant ne souffriront pas de ce changement » (*ibid.* p. 16). Le raisonnement est étrange. Le service rendu au tout jeune abandonné n'est-il pas évident, alors même qu'on ne pourrait pas lui garantir un capital modeste à sa majorité? D'autre part, qui ne voit que, si l'établissement trouve le fardeau trop lourd par rapport à un enfant de 15 à 18 ans, c'est que celui-ci ne fournit pas un travail sérieusement rémunérateur et, dès lors, comment trouvera-t-il au dehors un placement avantageux? Enfin il ne faudrait pas faire abstraction des avantages moraux, bien plus importants que l'allocation d'une somme d'argent, que les enfants peuvent retirer de leur passage dans un orphelinat sérieux, même pauvre. Le patronage organisé pour eux après leur sortie les aide bien plus dans la vie que le capital, nécessairement modeste, qu'ils recevront. Or ce service de patronage peut être rendu même par des établissements trop peu fortunés pour constituer un pécule à leurs pupilles. Le développement d'une telle institution devrait être encouragé; il faut commencer par ne pas l'entraver.

Remarquons, en terminant sur ce point, que le texte du projet de loi manque de précision. Il exige pour les enfants un enseignement professionnel général.— Mais, par ce temps de spécialisation à outrance du travail individuel, qui sera juge si l'enseignement professionnel est suffisamment général? En fait, évidemment, ce sera l'inspecteur, et cela paraît dangereux. — Le pécule est dû à tout enfant « employé à des travaux profitant à l'établissement ». Suffira-t-il que ces travaux aient produit un profit brut? Alors il n'en est pas qui, si rudimen-

taires soient-ils, ne donnent droit au pécule. Faudra-t-il, au contraire, que le produit de ce travail soit supérieur aux frais de production? Qui alors établira la balance, si ce n'est encore l'inspecteur, qui devient omnipotent? — Enfin, certaines maisons, dénommées orphelinats, reçoivent des enfants, les uns absolument gratuitement, les autres contre une pension minime. Devront-elles verser 420 francs pour chacun des premiers, à peine de fermeture, et ne rien verser pour les seconds qui auront payé? La situation serait bizarre. — En tous cas, ces points devraient être élucidés.

Résumons ces trop longues observations. Nous nous sommes déclaré partisan, en principe, de la nécessité d'une déclaration pour les œuvres charitables privées et d'une surveillance sur leur fonctionnement, sous la réserve toutefois que cette surveillance ne fût pas réservée exclusivement à des agents de l'État et à la condition, en outre, que toute liberté fût assurée aux œuvres pour se constituer les ressources nécessaires. Mais, à l'heure actuelle, étant donné l'état des choses en France, quelque esprit chagrin pourrait, envisageant dans leur ensemble les prescriptions de la loi, tenir le raisonnement suivant :

Par la déclaration préalable et la tenue du registre spécial exigé à l'art. 4, la loi permet au Gouvernement de dénombrer exactement les maisons de charité et les pauvres qu'elles assistent. Par la rigueur des prescriptions qu'elle impose, elle rend l'existence impossible à bien des œuvres, qu'elles soient acculées à la fermeture par une nécessité de fait, ou qu'elles y soient contraintes par un arrêté préfectoral, faute de remplir leurs obligations légales. Par une inspection aux attributions mal définies et le droit de fermeture administrative sans jugement, elle consacre la mainmise de l'État sur la bienfaisance privée. Tant que l'État croira ne pas pouvoir se passer de celle-ci, il la laissera vivre; du jour où triomphera la doctrine étaliste (ce jour n'est peut-être pas loin), il la supprimera et confisquera ses ressources au profit de l'Assistance publique. Peut-être, il est vrai, préférera-t-il agir moins ouvertement. En ce cas, il fera examiner par ses inspecteurs l'origine des ressources financières, nécessairement considérables surtout après le vote du projet de loi que nous examinons, dont disposent les collectivités propriétaires des établissements de bienfaisance privée; puis, réclamant en vertu de l'art. 17 de la loi du 1^{er} juillet 1901, par la bouche de ses procureurs, la nullité de toutes les libéralités qu'elles reçoivent bien que non reconnues d'utilité publique, il réduira leur actif aux sommes, fatalement insuffisantes, produites par les cotisations de leurs membres et les obligera ainsi à fermer leurs maisons. L'exercice de la charité sous cette forme ne sera plus dès lors permis

qu'aux individus très riches, c'est-à-dire à une infime minorité ; ainsi, les œuvres n'auront aucune garantie de durée et, avec quelques rigueurs dans l'inspection, on aura raison de ces personnalités entêtées. En droit, la bienfaisance privée demeurera libre. En fait, nul ne sera admis à l'exercer.

Ce sont là sans doute, nous l'avons déjà dit, des prévisions pessimistes, dont l'adoption du projet de loi n'entraînera pas nécessairement la réalisation. Certains faits récents le montrent cependant, elles sont moins exagérées qu'à première vue on ne pourrait le croire. Ainsi s'explique l'attitude plutôt défiante des œuvres privées. Certes, celles qui sont sérieuses (et il y en a beaucoup) ne redoutent pas la lumière et se soumettraient volontiers à un contrôle impartial. Mais, elles constatent que rien n'a été fait pour faciliter leur tâche délicate, pour augmenter leur capacité juridique ; et, comme le loup de la fable, elles redoutent une surveillance qui pourrait bien vite devenir pour elles un collier de servitude, peut-être même un instrument de mort.

HENRY TAUDIÈRE.

LE BUDGET AU SÉNAT

SERVICES PÉNITENTIAIRES.

RAPPORT. — Le rapport de M. Th. Girard, rapporteur pour la deuxième fois au Sénat, propose l'acceptation, sans aucune modification, des crédits votés par la Chambre. Il s'associe d'ailleurs aux observations présentées par M. Codet et il émet le vœu de voir « le Ministre de l'Intérieur en tenir compte et ne plus les laisser sans écho ».

Tout en rappelant les diverses propositions déjà antérieurement examinées en ce qui concerne le chap. 74, *Entretien des détenus*, M. Girard estime que la transformation de l'asile de Gaillon, momentanément ajournée, n'est pas une mesure suffisante. Il y aurait quelque chose de mieux à faire ; ce serait de supprimer purement et simplement cet asile et de répartir les malheureux qui y sont soignés dans les asiles départementaux. Au point de vue financier, il y aurait économie de moitié sur le prix de revient de la journée d'un interné ; au point de vue humanitaire, il y aurait justice, car il est difficile d'admettre qu'un aliéné criminel reste encore soumis à la surveillance de l'Administration pénitentiaire : du jour où son irresponsabilité a été constatée, sa peine est finie !

Nous ne reviendrons pas sur la thèse contraire, qui a souvent été développée dans cette *Revue* (1901, p. 374).

La question de la réorganisation de Saint-Lazare préoccupe surtout le rapporteur, et, « sans vouloir entrer très longuement dans les controverses si vives qui se sont élevées sur l'exercice de la surveillance des prostituées professionnelles entre les *abolitionnistes* et les *réglementaristes*, M. Girard signale à toute l'attention du Gouvernement et de la Ville de Paris une petite réforme qui, en attendant que la solution passe enfin dans la réalité des faits, ce qui demandera encore quelques années, est immédiatement applicable sans difficulté et nullement coûteuse ».

Il est d'ailleurs un point sur lequel *abolitionnistes* et *réglementaristes* sont unanimement d'accord : c'est l'admission du principe de la séparation complète des détenues de droit commun et des malades.