

sursis ne comporte que des avantages, et veulent lui faire jouer le rôle d'une récompense, d'une faveur, d'un succédané de l'acquittement. Ce sont des erreurs qui ne sauraient demeurer sans conséquences. Tout remède appliqué hors de propos est susceptible de faire du mal, et c'est souvent une très fâcheuse indulgence que celle qui consiste à condamner un délinquant primaire à une peine d'emprisonnement suspendue plutôt qu'à une amende payable de suite. N'avoir recours à une peine de cette nature qu'autant que la nécessité sociale l'impose réellement, appliquer la loi de sursis dans l'intention de ses auteurs, voilà les véritables et les seules réformes urgentes. Elles ne nécessitent pas l'intervention du législateur, mais comme elles dérangent des habitudes qui tendent à prendre force de loi, il convient d'attirer l'attention publique sur elles avec quelque persévérance, si on veut les voir un jour se réaliser.

Raphaël ROUGIER,
Chargé de conférences
à la Faculté de droit de Paris.

Assistance publique et privée dans l'État de New-York

L'Exposition de Saint-Louis, aux États-Unis, a été pour la grande ville de New-York l'occasion de faire une revue de ses institutions charitables, et de retracer en même temps l'histoire de leur développement. C'est une leçon de choses qu'il sera toujours utile de consulter et qui nous paraît aujourd'hui pleine d'actualité.

Le premier établissement privé à New-York pour enfants abandonnés, fut fondé par une femme de grand cœur, Mrs. Isabella Graham, qui commença par en réunir une douzaine autour d'elle dans le village de Greenwich. Cet exemple fut suivi par le *Roman catholic orphan Asylum* fondé en 1817; et ce fut tout jusqu'en 1823.

A cette époque le secrétaire d'État, M. Yates, fit un rapport sur l'état d'abandon des enfants pauvres, élevés soit dans les asiles de pauvres (*Alms-houses*), soit à l'aide de secours remis aux parents (*out-door relief*), et il préconisa la création dans chaque comté d'asiles publics pour enfants pauvres sous le nom de *County-Houses*.

Asiles de pauvres, ou maisons de comté, les effets de la bienfaisance publique furent également déplorables pour les enfants. Tous les déchets de la misère humaine se rencontraient dans ces refuges où des pauvres étaient chargés de donner les soins du corps, des criminels de fournir l'instruction. Un sentiment profond de dégoût s'empara de la société américaine et décida de la création d'institutions privées.

On note, en 1826, la fondation du *Roman catholic orphan Asylum* de Brooklyn, en 1831, du *Leake and Watts orphan Asylum*, etc.; d'autres fondations encore ont lieu en 1833, 1835, 1836, 1846, 1850; en même temps les rapports se succèdent pour représenter la condition misérable des institutions de l'État.

En 1851 était fondé le *New-York juvenile Asylum* qui réunissait dans son Conseil de direction les membres les plus éminents de la religion, et des classes diverses de la société. Toutefois comme les appels aux subventions de l'État devenaient de plus en plus nombreux, on résolut en 1867 de créer un organe de contrôle. Ce fut le bureau

d'État des charités (*State Board of charities*) (1). Composé de la façon la plus impartiale, il conquiert rapidement la considération générale. Inscrit dans la constitution de l'État, il est lui-même un corps constitutionnel, et son autorité s'exerce aussi bien sur les institutions charitables de l'État que sur les institutions privées.

Un des premiers effets de son activité fut la condamnation irrémédiable des *Alms-Houses*, maisons d'asiles de pauvres. L'enquête menée par un grand citoyen, dont le nom est populaire dans toute l'Amérique, M. Letchworth, de Portage, et le rapport adressé par lui au Parlement le 12 janvier 1873 furent décisifs. Saleté, négligence, éducation vicieuse et corruptrice, tels étaient les traits principaux du système. Une des tares les plus navrantes était le développement des ophthalmies purulentes, qui provoquaient de nombreux cas de cécité. Le rapporteur insistait sur le mauvais état de l'établissement de Randall's Island, déjà signalé par miss Mary Carpenter et miss Cary, où l'on n'avait su tirer aucun profit d'une situation merveilleuse pour la beauté du site et la facilité du travail agricole.

Le remède indiqué était le recours complet aux institutions privées, sur lesquelles la politique n'aurait point de prise. La loi du 24 avril 1875, rendue conformément à ces conclusions et mise en vigueur à partir du 1^{er} janvier suivant, ordonna que tous les enfants au-dessus de 13 ans ne fussent plus retenus dans les institutions de l'État. 17.791 enfants étaient libérés du coup.

C'est là le point de départ du « système de New-York ». « La cité de New-York, dit le rapport officiel, s'est décidée à remettre le soin de ses enfants à des institutions privées, parce que après avoir essayé des établissements publics pendant trois quarts de siècle, elle a reconnu que les défauts du système étaient encore pires à la fin qu'au commencement. Il y a entre les deux organisations la même différence qu'entre la vue et la cécité, la maladie et la santé, le crime et la moralité, la vie et la mort. Il y a cependant aujourd'hui toute

(1) Un *State Board* est un conseil ayant l'administration ou la surveillance de certaines œuvres d'intérêt public. Le gouverneur de l'État en fait partie de droit, et il nomme généralement une partie très limitée des membres. Un *State Board* n'est pas dépendant directement d'un ministère comme un *State department*; il jouit d'un contrôle personnel.

En ce qui concerne les établissements d'aliénés, ils sont tous soumis depuis la loi de 1902 (Chap. 26) à une Commission officielle (*State Commission of lunacy*). Cette Commission, qui siège à Albany et est présidée par le Gouverneur, détient outre les pouvoirs précédemment afférents à l'État ceux qui ont été enlevés aux Commissions locales (*Boards of local managers*) et ne leur a plus laissé qu'un droit de visite et de rapport. Des discussions assez vives ont été engagées à ce sujet dans le dernier congrès pénitentiaire de Syracuse (N. York).

une masse grossissante de philanthropes professionnels qui désirent revenir au système des établissements publics. »

On voit combien a été laborieuse l'organisation de la charité dans la grande ville des États-Unis. La forme qu'elle a revêtue n'est pas une conception idéaliste, sortie de toutes pièces du cerveau d'un législateur; c'est le résultat lent de l'expérience de près d'un siècle; et son caractère distinctif est la fusion des éléments publics et privés, le respect mutuel des uns pour les autres et les garanties assurées à la liberté d'action des particuliers, à leur propriété, et à l'indépendance des associations.

Ce système amena une extension rapide des institutions, grâce à la classification et la spécialisation des efforts.

On fonda des maisons de réforme, des hôpitaux, des institutions professionnelles, des maisons pour sourds et muets, et toutes les branches de l'assistance se développèrent à l'envi.

Mais on n'était pas encore à l'abri de tout retour offensif, et le système libéral devait subir un assaut des plus dangereux dans le cours de la session de 1894. Sous couleur de respecter la neutralité de l'État, on lui demanda de refuser son appui à toute institution de charité ou d'éducation qui se présenterait sous une couleur confessionnelle. L'opinion avait été préparée par des écrits, des journaux, des réunions publiques à cette prétendue réforme, et cinq amendements furent proposés au Parlement.

La bataille devait s'engager au sujet de l'amendement n° 2, où l'on reconnaît les formules qui ont réussi de l'autre côté de l'Atlantique. « Il ne sera passé aucune loi ayant pour objet de subventionner (*establishment*) une religion ou d'en interdire l'exercice; aucun État, comté, cité, etc., n'aura le droit de soutenir de quelque façon que ce soit une église, une association religieuse... ou tout autre établissement placé sous un contrôle confessionnel (*sectarian*). »

Un comité fut nommé pour l'examen de la question, et se réunit sous la présidence de M. Edw. Lauterbach. L'enquête préalable, menée avec le plus grand soin, prouva la bonne tenue et la régularité de l'administration des établissements de charité, d'éducation ou de correction qui recevaient des subventions de l'État, ainsi que le bénéfice et l'économie qui en résultaient pour le public. On les avait accusé vaguement de dilapidations. Ces insinuations furent réduites à néant, et il fut établi que, livrés à des politiciens de profession, ces établissements auraient coûté le double de dépenses.

En fin de compte on vota un paragraphe (n° 14) additionnel à l'art. 8 de la Constitution, disposition remarquable non seulement

par le principe qu'elle contient, mais par sa rédaction elle-même. Elle n'est pas, en effet, conçue sous une formule impérative, mais il semble qu'en supprimant d'avance toute contestation sur la forme, le contexte ait été conçu pour donner le plus de latitude possible aux libéralités du Parlement.

« Aucune des dispositions de la Constitution ne devra être interprétée de façon à empêcher le Parlement de faire des dispositions convenables en faveur des établissements d'éducation, de charité ou de correction... ou à empêcher les cités, villes, villages de faire également des dispositions en faveur de ces établissements... qu'ils soient publics ou privés. Les subventions données par les cités pourront être autorisées, mais non imposées par le Parlement. Aucune somme ne sera payée à ces établissements en raison de leurs pensionnaires, que si l'entrée ou le maintien de ces derniers sont conformes aux règles posées par le Bureau d'État des charités. Ces règles devront être rédigées en conformité avec les lois générales. »

Les quatre années suivantes jusqu'en 1898 marquent une nouvelle étape pendant laquelle on chercha un mode d'application convenable pour les lois de 1894.

Les mœurs, en effet, se plièrent difficilement au changement qui venait d'être opéré. Malgré l'article de la Constitution qui déclarait qu'il ne serait pas fait de provision pour les institutions charitables autrement que par application des lois générales, on ne cessa de solliciter du Parlement des lois spéciales pour des cas particuliers. Ce fut un encombrement effroyable, et le Président du Comité du Sénat, M. le sénateur Stranahan, après s'être longtemps débattu au milieu d'une besogne accablante, s'occupait d'y chercher un remède définitif.

Il proposa la loi qui est connue sous le nom de chapitre 196 des lois de 1899, et qui fut insérée dans la Charte révisée sous l'art. 230, § 24. Le principe dominant de cette disposition est une règle de décentralisation (*home rule*). La décision relative aux allocations budgétaires doit être prise dans la ville où l'établissement de bienfaisance a son siège et tous ses intérêts. En voici le résumé :

« Dans la cité de New-York, le bureau d'estimation et de répartition (*B. of estimate and apportionment*) aura le droit de distribuer et d'appliquer les sommes provenant de la taxe ou de toute autre source... à des institutions de charité, de réforme ou de correction, d'après les règles posées par le Bureau des charités. Il aura le loisir de relever ou d'abaisser le taux des subventions... Le maire devra recevoir notification de toutes les assemblées du Conseil de direction de ces associations, et aura le droit d'y assister... sans que cette dispo-

sition puisse être interprétée comme devant diminuer le droit de visite qui appartient à la Cour suprême et au Bureau d'État.

Ainsi trois noms de citoyens éminents résument les diverses phases de la législation charitable à New-York : celui de M. Letchworth, qui mit fin en 1875 à la tutelle des enfants dans les *almshouses* de l'État, celui M. de Lauterbach, qui prit la défense des institutions privées en 1894, et celui de M. le sénateur Stranahan qui donna à la cité de New-York l'autorité et la décision définitive.

Un dernier pas restait à faire : organiser les services de contrôle de façon à mesurer aussi exactement que possible la dépense aux services rendus.

Ce fut l'œuvre de M. Bird S. Coler qui fut chargé de l'enquête et du travail considérable qu'elle provoqua. Son rapport fut déposé au Bureau d'estimation et de répartition le 1^{er} septembre 1899.

Il concluait en demandant l'unification dans un chapitre spécial du Budget de toutes les sommes provenant de sources diverses, qui étaient destinées aux institutions charitables, et l'établissement d'une proportion entre les sommes allouées et les services rendus.

Quelques lignes de ce rapport, où l'hommage le plus complet est rendu aux institutions privées paraissent dignes de fixer l'attention. « Construire, aménager et entretenir des édifices publics pour y élever des enfants pauvres est une opération impraticable pour l'État. La dépense serait colossale; mais surtout il est certain que des fonctionnaires ne sauraient élever des enfants avec le même succès, la même économie, et surtout avec le même dévouement et la même abnégation que les ordres religieux ou les associations qui s'y consacrent actuellement... »

Les conclusions du rapport furent adoptées, et les règles qu'il proposait furent mises en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1900. En même temps on créait pour examiner les comptes des établissements charitables un bureau qui devait se mettre en relation avec le Bureau des comptes du département des Finances (*auditing Branch of Finance Department*). C'est ce bureau qui fait le classement des établissements, s'occupe de la constitution des registres pour l'inscription des personnes admises, et organise le système des mandats de paiement délivrés en raison du nombre des hospitalisés.

Tel est l'historique de la législation qui régit aujourd'hui l'organisation des établissements charitables et de correction proprement dits dans l'État de New-York. C'est le résultat d'un effort persévérant des hommes généreux qui, déterminés à maintenir l'État dans ses fonctions et dans ses limites propres, ont lutté pour réserver à l'ini-

tiative privée une part des charges publiques qui lui revient de droit et qu'il est de son honneur d'accepter.

Le succès a été merveilleux et il ne s'est pas fait attendre.

La statistique fort copieuse qui est jointe à l'exposé historique résumé plus haut, est significative à cet égard. En voici les traits principaux.

Les divers établissements sur lesquels s'exerce le contrôle du Bureau des charités sont répartis en six classes et leur situation est établie pour les années 1900 à 1903.

1° Maisons de famille (*Homes*) pour enfants. En 1903 il y en a 39, deux de plus qu'en 1901 : 18 sont à vocable catholique (maison catholique de protection, asile de Saint-Joseph, etc.), 4 à vocable israélite (asile hébreu pour les orphelins) et le reste sans désignation nette.

2° Maisons de charités pour enfants et hôpitaux maternels (*children's charities and maternity hospitals*) au nombre de 16.

3° Maisons de charités pour malades (*medical charities*) au nombre de 36. Il y en a 10 à vocable catholique.

4° Dispensaires au nombre de 16.

5° Divers (*miscellaneous charities*) : sanatoriums, maisons de refuge pour femmes et jeunes filles, Société de Brooklyn pour empêcher la cruauté envers les enfants, etc. On en compte 17.

6° Maisons spéciales : éducation des sourds-muets, des aveugles, des faibles d'esprit. On en compte 6.

Il nous est impossible d'entrer dans le détail des statistiques relevées par le Bureau des charités, qui permettent de mesurer l'activité bienfaisante de ces institutions. Quelques chiffres seulement pris dans les années comparativement rapprochées de 1901 et de 1903 nous suffiront pour montrer les progrès accomplis.

	1901	1903
Les dépenses de la Cité sont. \$	3.427.716	3.601.645
La valeur de la propriété des établissements est de.	35.659.917	42.465.153
Les dettes immobilières.	4.105.192	4.232.775
Les dettes mobilières.	704.240	788.105
Les établissements ont reçu de la Ville.	3.022.272	2.973.779
La recette totale (donations privées et de l'État)	8.193.520	8.469.920
Les dépenses.	8.065.588	8.647.365

De ces tableaux on peut déduire la part de plus en plus grande que la charité privée prend à l'entretien des établissements et la diminution des charges qui en résulte pour l'État.

En ce qui concerne particulièrement l'enfance abandonnée ou coupable nous relevons des chiffres qui auraient besoin de quelques commentaires pour être mieux appréciés, mais qui, tels quels, semblent indiquer un progrès dans la surveillance et dans la moralité.

	1901	1903
Enfants recueillis par la police (<i>committed</i>)	18.913	22.270
Enfants renvoyés de la prévention (<i>discharged</i>).	20.253	23.802
Enfants gardés par la Cité (<i>maintained</i>)	66.741	56.695
Enfants non gardés par la Cité (<i>notmaintained</i>)	37.781	24.640

La comparaison entre les dépenses de l'Etat et celles des Sociétés privées s'accuse d'une façon toute particulière par quelques rapprochements.

En 1903 le nombre des accouchements dans les hôpitaux a été de 6.671, dont 1.734 à la charge de la Cité. Le nombre de journées de soins pour les mères a été de 260.777 dont 97.689 à la charge de la Cité.

Le nombre des hospitalisés de toute sorte a été de 138.646 dont 45.242 à la charge de la Cité.

Le rapport vante la beauté et le bon aménagement de tous ces édifices. « Les hôpitaux privés ont rendu des services de premier ordre et font le plus grand honneur à l'esprit public et à la philanthropie des citoyens. Leur construction, leur disposition et leur outillage sont admirables. Quelques-uns sont des modèles splendides de l'hôpital moderne idéal; il y en a de magnifiques et quelques-uns sont les plus beaux du monde » (page 28). Ailleurs il est dit qu'un des plus beaux hôpitaux de la ville a coûté 1.000 dollars par lit, ce qui met le chiffre de sa construction bien au-dessous de celui de 3.000 dollars qui avait été mis en avant.

Quant à la journée du malade elle est estimée de 1 dollar 10 cents à 2 dollars 75 par jour. L'État ne paye que pour les cas où le patient ne peut pas payer lui-même, et il donne seulement 60 cents pour les malades, et 80 cents pour les personnes opérées par chirurgiens.

Le 5^e congrès de Charités et Correction tenu à Syracuse pour l'État de New-York, le 15 novembre 1904, a été une nouvelle occasion d'affirmer la foi des participants dans l'œuvre des institutions privées, de repousser l'invasion des politiciens de profession en quête de places rémunérées, et de protester énergiquement pour le maintien du « système de New-York ».

La ville de Syracuse qui recevait les congressistes était elle même

un exemple du développement normal que peut assurer une administration qui s'appuie sur la liberté et ne rejette aucun concours. Le maire de Syracuse, M. Sadler, en adressant la bienvenue aux membres du Congrès énumérait les nouveaux et superbes établissements qu'ils auraient à visiter : l'institution d'État pour les faibles d'esprit, le nouveau pénitencier de Tamesville pour le comté d'Onondaga, la maison de la Providence, l'asile d'orphelins de Saint-Vincent et l'asile d'orphelins du comté d'Onondaga, l'École supérieure, le Palais de justice, la bibliothèque Carnegie, et enfin l'Université de Syracuse placée dans une situation merveilleuse, au-dessus de la vallée d'Onondaga, où le nombre des étudiants a passé en dix ans de 600 à 2.400.

Paul BAILLIÈRE.

L'organisation judiciaire du Congo

L'organisation judiciaire du Congo français a toujours été jusqu'ici embryonnaire. Un décret du 17 mars 1903, tenant compte du développement de notre colonie, avait sans doute essayé de combler dans une certaine mesure les lacunes de la législation antérieure (D. des 26 septembre 1897, 9 avril 1898, 23 novembre 1899, 19 décembre 1900).

Il organise un tribunal supérieur, siégeant en collège de trois magistrats, ayant son siège à Libreville, dont la juridiction s'étend sur toute la colonie, et composé d'un président, d'un juge et d'un juge auditeur. Les fonctions de ministère public devant ce tribunal supérieur sont remplies par le procureur de la République près le tribunal de première instance de Libreville, qui a le titre de chef du service judiciaire (1).

Au-dessous étaient établis deux tribunaux de première instance, l'un à Libreville (un juge-président, un procureur de la République, un greffier-notaire, un attaché au parquet), l'autre à Brazzaville (un juge-président, un procureur de la République, un juge suppléant). Les juges-présidents remplissent en outre les fonctions de juges d'instruction (2).

Ces tribunaux, dont le ressort est déterminé par arrêté du Commissaire général pris en conseil d'administration et soumis à l'approbation du Ministre des Colonies, cumulent, en principe, en matière civile, commerciale et correctionnelle, la compétence attribuée par la législation métropolitaine aux tribunaux de paix, aux tribunaux civils, de commerce et correctionnels.

Mais ces deux juridictions du premier degré étant insuffisantes pour assurer le service dans un aussi vaste territoire, l'art. 8 du décret de 1903 disposait : « Les administrateurs des régions peuvent être chargés, par arrêté pris en conseil d'administration par le Commissaire général sur la proposition du chef du service judiciaire, des fonctions de juge de paix à compétence étendue ». Ces administra-

(1) Le greffier du tribunal supérieur est le greffier du tribunal de Libreville.

(2) Sur la réquisition du procureur de la République, ils peuvent être appelés à compléter toutes instructions, même à l'occasion de faits qui se seraient perpétrés en dehors du ressort du tribunal auquel ils appartiennent.