Le règlement du 4 novembre 1909 sur l'éducation des pupilles difficiles de l'Assistance publique

La tâche des services publics d'assistance aux enfants s'est, depuis un quart de siècle, singulièrement compliquée.

Les « enfants assistés » ne comprenaient autrefois que les enfants trouvés et les orphelins sans ressources. Les administrations départementales pourvoyaient à leur éducation par la méthode la plus économique, la plus simple et la plus saine : le placement familial.

Cela devint insuffisant en 1889, lorsqu'on étendit l'assistance aux « moralement abandonnés ». Recueillis à un âge plus avancé, ces derniers sont rarement de caractère irréprochable. Ce n'est pas assez de les élever ; il faut les redresser. Les services départementaux durent recourir, pour cette fin, à la collaboration des œuvres privées qui, depuis longtemps, avaient institué des écoles pour sujets indociles.

L'embarras augmenta en 1898. Désormais, ce ne sont plus seulement les enfants en danger moral qui sont remis à la garde des services d'assistance; ce sont encore, s'il plaît aux juges, les enfants *auteurs de crimes ou de délits*.

On sait quelle énergique résistance les services d'assistance opposèrent à l'application de cette nouvelle règle. Que devenait donc l'art. 66 du Code pénal? N'est-il pas écrit pour ces mauvais sujets? C'est aux maisons de correction qu'il convient de confier les auteurs de crimes ou de délits acquittés comme ayant agi sans discernement. Les services d'assistance ne disposent pas d'écoles de réforme. S'ils en devaient créer, ces écoles feraient double emploi avec les colonies pénitentiaires. N'auraient-elles pas le même objet? Ne devraient-elles pas appliquer les mêmes méthodes à la même clientèle? N'y aurait-il pas dans les unes comme dans les autres des *auteurs de crimes ou de délits?* Sans doute, pour les uns, l'absence de discernement aurait été constatée par la cour d'assises ou par la police correctionnelle,

tandis que pour les autres, il aurait été reconnu par le tribunal civil. Cette différence de procédure peut-elle raisonnablement justifier une différence de traitement?

Les justes doléances des services départementaux ne furent pourtant pas entendues. Le discrédit dont souffrent, dans l'opinion publique, les colonies pénitentiaires fit accueillir avec faveur et appliquer avec fréquence le nouveau texte de loi. L'assistance reçut un nombre de plus en plus grand d'enfants qu'elle devenait incapable d'élever elle-même puisqu'elle ne disposait d'aucune école pour les y placer.

Alors on fit un texte de plus pour mettre un peu d'ordre dans les pratiques administratives : c'est la loi du 28 juin 1904, *relative à l'éducation des pupilles de l'Assistance difficiles ou vicieux*. Les services départementaux sont autorisés à confier leurs pupilles aux colonies pénitentiaires. Cela est fort raisonnable; mais il faut, pour chaque application de ce régime une décision judiciaire spéciale. Voilà une précaution qui réduira considérablement l'usage de la permission donnée.

Les indisciplinés dont les départements conserveront la garde seront élevés *dans des écoles professionnelles publiques à créer ou dans des écoles privées agréées chaque année par le ministre de l'Intérieur*.

Pour encourager les Conseils généraux à créer des écoles publiques, le législateur met à la charge de l'État la moitié des frais de premier établissement de ces institutions.

On promet enfin, dans le délai d'un an, un règlement d'administration publique, qui fixera les conditions exigées soit des écoles publiques dont on réclame la création, soit des écoles privées qui voudront obtenir l'autorisation prévue.

Ce règlement s'est fait attendre jusqu'au 4 novembre 1909. C'est à son sujet — et après avoir constaté que depuis plus d'un an aucune école publique ou privée ne se fondait ni n'était en projet, — que ces quelques lignes sont écrites.

Le règlement du 4 novembre 1909 contient quelques utiles prescriptions. Il a malheureusement le grand défaut d'être presque entièrement inapplicable (1).

(1) Tel est bien le sentiment énoncé par M. Eugène Prévost dans un article très intéressant et très documenté qu'a publié en 1906 la revue *l'Enfant*. Notre collègue critiquait le projet dont il faisait ressortir le caractère utopique et les inconvénients manifestes. Je me trouve d'accord avec lui sur tous les points et je regrette que le projet d'alors soit devenu le décret d'aujourd'hui.

Les Conseils généraux qui seraient disposés à faire le sacrifice des frais de premier établissement des nouvelles écoles, ne céderont pas à cette tentation quand ils évalueront ce que leur fonctionnement doit coûter.

L'initiative privée, découragée déjà par la défaveur avec laquelle ses efforts passés sont trop souvent accueillis, se gardera bien de combler le vide. Les prescriptions tracassières et les exigences ruineuses du décret ne peuvent manquer de la mettre en fuite.

Voyons en quoi consistent les dispositions qui justifient la sévérité de cette conclusion préalable.

Nous pouvons les grouper sous trois chefs principaux :

1° Caractères particuliers des établissements à créer;

2° Organisation de l'éducation;

3° Surveillance et sanctions.

I. — Les établissements publics ou privés où pourront être placés les pupilles vicieux des services d'assistance seront désormais soumis à cette double règle :

1° Ils ne devront avoir aucun caractère pénitentiaire;

2° Ils ne devront recevoir qu'un effectif réduit (50 enfants au plus), ou être divisés en quartiers complètement séparés, chaque quartier ne recevant que 50 enfants.

La première de ces règles est une innovation sans danger, puisque d'autre part les colonies pénitentiaires sont désormais ouvertes, sous condition d'intervention des tribunaux, aux pupilles de l'Assistance dont l'inconduite exige une surveillance particulièrement sévère.

A la vérité, les hommes d'expérience sont unanimes à affirmer que les pupilles vicieux de l'Assistance publique sont moins facilement réformables que les enfants confiés à l'Administration pénitentiaire. C'est bien pour cela qu'on n'évitait pas, dans le passé, la confusion qu'on prohibe aujourd'hui. Sans doute, les colonies pénitentiaires publiques ne recevaient pas de pensionnaires, même des services d'assistance. Mais toutes les colonies privées, se souvenant qu'elles étaient des maisons d'éducation et non des établissements de répression, accueillaient cette clientèle.

On ne voit pas bien quel inconvénient pouvait présenter une telle pratique; l'Administration ne l'a jamais condamnée, ni même combattue. En exigeant pour l'avenir la séparation des deux catégories d'établissements, on pense seulement soustraire les élèves des *écoles professionnelles* à la défaveur qui atteint les enfants sortis des maisons de correction.

La seconde règle est moins raisonnable. Sans doute, les grandes agglomérations de mauvais sujets sont dangereuses, et l'idéal pour eux serait la pratique de l'éducation individuelle. Donnez à chacun d'eux un précepteur bien choisi; vous en sauverez le plus grand nombre.

Il est vain pourtant de décréter des choses irréalisables.

Or, la création d'écoles à petit effectif est rendue presque impossible tant à cause du prix de revient excessif qu'à raison des difficultés d'organisation de l'apprentissage.

Il apparaît malheureusement qu'on ne s'est soucié de ces détails pratiques ni au Conseil supérieur de l'assistance, ni au Conseil d'État.

Un directeur, un médecin spécial, un économe, des maîtres pour l'enseignement professionnel, un personnel de surveillance, un personnel domestique pour l'entretien des locaux, la cuisine, l'infirmerie, etc; en voilà déjà pour plus de 3 francs par journée d'enfant si ces frais ne se répartissent qu'entre cinquante élèves; il y faut ajouter le prix de la vie, la nourriture, la vêture, les soins médicaux, l'entretien du matériel, livres, outils, mobilier, et, s'il s'agit d'une œuvre privée, le loyer des capitaux employés à la fondation de l'école.

Il ne se fondera pas d'écoles à cinquante élèves.

Tournera-t-on la difficulté en constituant de grands établissements divisés en quartiers séparés? Cela devient possible si l'on interprète dans un sens libéral ce que le règlement impose. Comment faut-il entendre la *séparation complète?*

L'œuvre de Mettray est la seule, à ma connaissance, qui soit entrée dans cette voie en donnant à son établissement une disposition matérielle avantageuse. Chaque quartier de quarante enfants y occupe, pour l'habitation (réfectoires et dortoirs), un pavillon spécial. Chaque pavillon est confié à la garde d'un *chef de famille* qui peut ainsi connaître et surveiller de près chacun des élèves remis à ses soins. Mais la séparation cesse dans les classes, dans les champs, dans les ateliers, dans les récréations. Elle est loin d'être complète et de répondre à la formule du décret.

Assurément, on peut la pousser plus loin. On ne saurait cependant la réaliser d'une manière vraiment complète sans des complications énormes et dispendieuses, rendant presque impossible l'exploitation de l'établissement et l'organisation de l'enseignement professionnel.

II. — Les méthodes d'éducation imposées par le décret viennent singulièrement accroître la difficulté. Ce sont ces exigences surtout qui

vont faire du décret une démonstration vaine, dénuée de toute portée pratique.

On ne veut pas que les écoles professionnelles de l'Assistance publique ressemblent à des colonies pénitentiaires. On les traite à peu près comme des asiles d'aliénés.

L'un des membres les plus influents du Conseil supérieur n'a pas craint de déclarer que 90 0/0 des enfants vicieux de l'Assistance étaient des malades.

Cette généralisation excessive pèse de tout son poids sur les dispositions prises. Il s'agissait de créer des *écoles pour enfants difficiles*. Les règles sur lesquelles on s'est mis d'accord sont écrites pour des *asiles d'enfants anormaux*.

« Dans chaque école, dit l'art. 4, les enfants sont *mis en observation*, et, s'il y a lieu, *soumis à un traitement médico-pédagogique*.

» Les conditions de ce traitement seront établies dans le règlement intérieur de l'établissement, qui devra être soumis à l'approbation ministérielle. »

La « mise en observation » consiste dans une surveillance plus étroite permettant de porter un diagnostic sur l'état physiologique et de se rendre un compte à peu près exact des tares morales de l'enfant. A l'expiration de cette période qui durera de un à trois mois, « le directeur de l'école et le médecin adressent séparément un rapport au préfet, tuteur de l'enfant, sur les résultats de l'observation.

» Le préfet décide alors soit le retrait de l'enfant en vue de son placement familial, soit son maintien définitif dans l'établissement, soit son maintien provisoire pendant l'accomplissement des formalités prévues par l'art. 2 de la loi du 28 juin 1904 (il s'agit là de la remise à l'Administration pénitentiaire), soit enfin son placement *dans un établissement médical* (?)... »

Voilà certes bien des complications, bien des formalités, bien des pertes de temps pour un bien mince résultat. Que de paperasseries pour constater si un enfant, qu'on n'a pu maintenir dans aucun placement familial, doit être soigné dans un hôpital ou gardé dans une école.

Mais que dire du « traitement médico-pédagogique » ! Combien il est regrettable que le décret lui-même ne se soit pas expliqué plus clairement et laisse aux « règlements intérieurs » le soin de définir ce qu'il entend réclamer !

Un seul point est certain : c'est qu'on tient à l'intervention constante et minutieuse des médecins.

Le médecin n'est pas seulement chargé de l'observation préliminaire, consulté sur le maintien de l'enfant dans l'établissement; il

intervient jusque dans le régime disciplinaire. « ART. 19 : L'isolement de jour et de nuit ne pourra être prononcé pour plus de quarante-huit heures au cours du même mois sans avis du médecin. »

On prévoit même que le directeur pourra être choisi dans le corps médical (art. 9). Nous voici transportés au pays des morticoles !

Les médecins coûtent cher et il n'y en a pas partout. Où les prendra-t-on? On aura recours, dit M. Ogier, aux médecins de l'asile d'aliénés le plus voisin. C'est bien cela ! Les enfants vicieux de l'Assistance sont des aliénés. L'école professionnelle de l'Assistance publique est une annexe de l'asile des fous.

Mais il n'y a qu'un asile de fous par département, — et encore ! Faudra-t-il donc rechercher son voisinage pour y installer le nouveau service? Si non, où prendra-t-on le médecin? Quelle confiance aurez-vous pour le « traitement médico-pédagogique » dans le petit médecin de campagne ordinairement apte à soigner les congestions pulmonaires et à pratiquer les accouchements difficiles? Qu'importent ces difficultés ! Le médecin est la cheville ouvrière des nouveaux établissements. C'est l'idée fixe de l'Administration.

Malheureusement le Conseil supérieur et le Conseil d'État ont docilement accepté cette conception.

S'il se créait, par extraordinaire, un établissement modèle sur le type prévu par le règlement sorti de ces délibérations, il y aurait moyen de traiter les enfants déséquilibrés. Mais cet avantage se paye par l'impossibilité de faire élever comme il convient les enfants simplement difficiles.

Est-il nécessaire vraiment, est-il même utile de soumettre à un « régime médical », les étourdis, les paresseux, les indociles, les « fortes têtes » qu'aucun paysan ne veut garder parce qu'ils ne rendent pas de services à la ferme et donnent de mauvais exemples à la maison?

Des fous ! ces enfants-là? Il faut ne les pas connaître pour les traiter de la sorte, à moins d'accepter cette idée que toute originalité intellectuelle provenant d'une difformité cérébrale constitue un signe incontestable de folie. Ce n'est pas là une théorie sérieuse; c'est seulement une façon de parler. On n'est pas un aliéné parce qu'on a mauvaise tête.

Je n'ai pas encore abordé le grief le plus grave qu'on puisse élever contre ce singulier règlement. Le « traitement médico-pédagogique » est d'application malaisée par le côté médical. Il est d'application impossible par le côté pédagogique.

Il ne suffit pas d'avoir décrété la division en groupes de cin-

quante. Voici qu'on veut établir, pour le redressement moral, la division par groupes de dix. Et ce n'est pas tout! On veut que chaque groupe de dix soit placé *sous la surveillance spéciale d'un instituteur public muni du certificat d'aptitudes pédagogiques*. On se demande si l'on rêve!

Un pédagogue pour dix enfants! Qu'aura-t-il donc à faire et comment s'y prendra-t-il? Il est chargé de faire la classe, évidemment, puisqu'on l'emprunte au corps des instituteurs. La classe, c'est-à-dire l'instruction primaire joue cependant un rôle modeste dans le fonctionnement d'une « école professionnelle ». Remarquons d'abord que la plupart des enfants que les services d'assistance sont obligés de placer ainsi ont dépassé l'âge scolaire. J'entends bien que s'ils ne savent rien de rien, il est utile qu'on les instruise! Mais le plus pressé est évidemment de les dresser au travail manuel, de leur donner la pratique d'un métier, de les mettre à même de gagner leur vie.

Quand les enfants seront aux champs, quand ils apprendront à faire des sabots ou à raboter des planches, les pédagogues seront-ils derrière eux? Les suivront-ils au réfectoire, à la récréation; les surveilleront-ils la nuit? Quand donc s'exercera l'influence de ces maîtres d'école délégués par les services d'enseignement?

Et puis qu'attend-on de ce personnel pour le redressement moral d'enfants indociles? J'ai la plus grande confiance dans nos instituteurs publics quand il s'agit d'enseigner l'arithmétique, la grammaire et la géographie. C'est à peu près toute la compétence qu'on peut leur reconnaître.

On n'a certainement pas réfléchi à ce qu'était la tâche à remplir, à ce que sont les hommes qu'on en veut charger, aux moyens qu'ils auront de s'en acquitter.

On a oublié, surtout, qu'on surchargeait à tel point, par cette exigence, le budget des établissements publics ou privés qu'aucun n'y résistera. On ne trouvera guère d'instituteurs acceptant et pouvant remplir cette fonction délicate d'éducateurs d'enfants indociles qu'en la rétribuant convenablement. Le règlement le prévoit d'ailleurs. Un prix moyen de 2.000 francs est évidemment au-dessous de la réalité. Voici donc, pour chacun des dix pupilles composant un groupe, 200 francs de pédagogie spéciale! Ils n'en auront pas pour... notre argent.

L'école de Mettray, où je prends volontiers mes exemples, parce que j'en connais bien le fonctionnement, a six cents élèves environ. Elle devrait, pour se conformer au décret, s'annexer soixante instituteurs publics et inscrire à son budget un supplément annuel de

120.000 francs de dépense! Où veut-on qu'on les trouve? Les chiffres ont leur éloquence. Comment le Conseil d'État et le Conseil supérieur d'assistance n'ont-ils pas eu l'idée de les consulter?

Imposer, au surplus, aux œuvres privées, la collaboration d'instituteurs publics, c'est renoncer d'avance à leur concours. Non certes qu'elles se défient de cette catégorie de fonctionnaires, mais parce que ceux qui les fondent entendent plus que jamais être les maîtres des auxiliaires qu'ils emploient; cette condition ne saurait être remplie que s'ils ont le libre choix de leur personnel parmi les gens honorables aptes à remplir les fonctions offertes.

Je vois bien, dans le compte rendu des discussions au Conseil supérieur, que cette considération a frappé quelques-uns des conseillers, M. Brueyre, M. Hébrard de Villeneuve, M. Bérenger, d'autres encore. La majorité (très faible d'ailleurs, il est consolant de le constater), a pris facilement son parti du danger que je signale. Il est impossible, on l'a bien vu, que des établissements privés se soumettent à des obligations si écrasantes. On prend son parti de n'avoir pas de collaborateurs privés; soit! Mais il n'y aura pas davantage d'établissements départementaux capables de s'accommoder des exigences du décret, et, loin de faciliter l'application de la loi de 1904, le règlement qui la complète en rend l'observation impossible. Voilà au moins un singulier résultat.

III. — La troisième catégorie de dispositions qu'il y a lieu de signaler ici présente moins d'importance. Ce sont les mesures qui organisent la surveillance et les sanctions.

Elles s'appliqueront non seulement aux nouveaux établissements, s'il s'en crée, mais aux anciennes écoles de réforme qu'il faudra bien autoriser à vivre en les dispensant de se conformer aux règles nouvelles. (V. art. 33.)

Voici en quoi ces mesures consistent :

« ART. 14. — Les écoles professionnelles sont sous la surveillance du préfet du département où elles sont situées. Il peut déléguer cette surveillance aux fonctionnaires placés sous ses ordres, et notamment à l'inspecteur départemental de l'Assistance publique.

» Il peut également charger *certaines personnes* de visiter les établissements en vue de *constatations spéciales*. Les fonctionnaires délégués à la surveillance et les personnes chargées de missions seront nanties d'ordres de service qui resteront annexés au registre des visites.

» Ces établissements devront être visités au moins une fois par trimestre.

. . . . . .

» ART. 21. — Le préfet du département où se trouve l'école transmet aux préfets tuteurs, le 30 juin et le 31 décembre de chaque année, un rapport du directeur de l'école sur les progrès de l'éducation de leurs pupilles. Il propose, s'il y a lieu, le placement familial ou le placement à gages de ceux qui lui en paraissent dignes. »

En ce qui touche les écoles publiques, ces dispositions sont satisfaisantes. Elles échappent moins à la critique quand il s'agit des écoles privées. Jadis, ces établissements, seulement soumis à la surveillance des inspecteurs généraux des services de l'Intérieur, n'avaient de rapports directs qu'avec les préfets dont ils recevaient les pupilles. En pratique, c'est par l'intermédiaire des *inspecteurs départementaux* que ces rapports étaient entretenus.

A ce contrôle logique et suffisant, le règlement de 1909 ajoute la surveillance permanente du préfet et de l'inspecteur du département où l'établissement est situé. Des difficultés inévitables en naîtront. Peu de préfets et peu d'inspecteurs départementaux parviennent à se soustraire, dans le département où ils exercent leurs fonctions, aux influences de la politique locale. Suivant que l'établissement privé sera bien ou mal vu par le député de l'arrondissement, il pourra compter sur la bienveillance ou craindre la malveillance de la préfecture ou de l'inspection.

Cette peu encourageante perspective est encore enlaidie par le droit, accordé au préfet, de « charger certaines personnes de visiter les écoles en vue constatations spéciales ». Quelles personnes? Quelles constatations? Oh! la singulière manière d'attirer les concours que celle qui consiste à menacer sans cesse! Les patrons d'œuvres et les directeurs d'écoles privées ne se déroberont jamais aux inspections des fonctionnaires expérimentés et capables d'apprécier ce qu'ils font. Ils se défient des « personnes chargées de missions », même quand elles sont nanties d'ordres de service.

L'art. 21 enfin, en apparence très inoffensif, n'est pas sans présenter quelques inconvénients; il met les écoles privées sous la dépendance plus étroite des inspecteurs locaux en permettant à ceux-ci de *proposer le retrait* des sujets qu'elles seraient parvenues à rendre passables. N'appartient-il pas aux tuteurs seuls d'apprécier, d'après les notes données à leurs pupilles, s'il y a lieu de les rendre au placement familial? Ils en useront assurément avec plus de circonspection, et c'est ce qu'il faut désirer.

On devrait comprendre l'impossibilité où seront les écoles professionnelles de rendre de sérieux services si l'on en fait des maisons

de passage dont les apprentis sortiront dès qu'ils seront apparemment assagis. Réduits à n'opérer que sur des incorrigibles ou des anormaux, quel enseignement efficace pourront y donner les maîtres les plus habiles et les pédagogues les plus attentifs?

Les critiques ci-dessus énoncées s'adressent aux dispositions essentielles du décret. Nous nous bornons à signaler les mesures de détail qui les complètent.

C'est l'art. 20 exigeant qu'il soit établi, au profit de chaque enfant, un pécule « dont les règles d'organisation seront fixées par le règlement intérieur ». C'est l'art. 22 qui fait un devoir aux préfets de « constituer par arrêtés », dans tout département possédant une école professionnelle publique ou privée, un comité de patronage destiné à faciliter le placement des pupilles sortis de l'école. C'est le titre V réglant les conditions de remise des pupilles de l'Assistance aux établissements pénitentiaires. C'est le titre VI relatif au remboursement des dépenses qui pourraient être avancées par l'État ou par les départements pour la création des nouvelles écoles. C'est enfin l'art. 33, le seul vraiment pratique, et qui provisoirement sauvera de la faillite la loi du 28 juin 1904 : il y est dit que les établissements existants pourront, après avis de la section compétente du Conseil supérieur de l'Assistance publique, être exonérés en tout ou en partie, des obligations imposées par le présent règlement.

L'autorisation qui comportera cette exonération constituera pour les établissements existants un précieux monopole. Ils n'ont plus de concurrence à redouter. C'est la conclusion forcée de cette analyse.

H. BERTHÉLEMY.