

*Rapport à publier au Journal officiel conformément
au Règlement d'administration publique du 19 janvier 1923.*

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(Ministère de la Justice)

ASSISTANCE ET HYGIÈNE

(Ministère de la Santé publique)

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

(Exécution de l'article 15 du Règlement d'administration publique du 19 janvier 1923)



MELUN

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

—
1937

1895



*Rapport à publier au Journal officiel conformément
au Règlement d'administration publique du 19 janvier 1923.*

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(Ministère de la Justice)

ASSISTANCE ET HYGIÈNE

(Ministère de la Santé publique)

RAPPORT



PRÉSENTÉ PAR

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

(Exécution de l'article 15 du Règlement d'administration publique du 19 janvier 1923)



MELUN

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

—
1937

RAPPORT D'ENSEMBLE

DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'article 15 du règlement d'administration publique du 19 janvier 1923, qui ne fait que reprendre à cet égard des dispositions du règlement d'administration publique du 16 janvier 1920 et du décret du 20 décembre 1927, prescrit :

«Pour chacun des services ou des catégories d'établissements ayant fait l'objet des tournées d'inspections annuelles, un rapport d'ensemble est élaboré par le Comité de l'Inspection générale. Ce rapport est transmis aux Ministres (de l'Intérieur,..... de l'Hygiène, de l'Assistance,..... et, pour l'Administration pénitentiaire, de la Justice), et publié soit intégralement, soit par extraits, au *Journal officiel*. »

Le dit rapport pour les travaux de l'Inspection générale en 1936, comporte quatre chapitres :

- I. — *Réformes des finances locales (page 8) ;*
 - II. — *Administration pénitentiaire (page 9) ;*
 - III. — *La surveillance des établissements de bienfaisance privée. Application de la loi du 14 janvier 1933 (page 39) ;*
 - IV. — *Application de la législation et de la réglementation relatives aux eaux minérales (page 60).*
-

I

Réforme des finances locales.

Au cours du premier semestre de 1936, l'Inspection générale, tant par enquêtes sur place que par sa participation aux travaux d'une Commission spéciale, a étudié la question de la réforme des finances locales, et c'est un Inspecteur général qui a élaboré le rapport transmis au Ministère des Finances et aux Commissions parlementaires.

Ce document a donc déjà reçu une publicité et, d'ailleurs, la « réforme des finances départementales et communales » a été l'objet de la loi du 13 novembre 1936.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de reprendre ici le résultat d'études qui, pour partie, ont eu une suite législative et qui, pour le surplus, relèvent maintenant de l'action gouvernementale.

Dans ce sens, l'exposé des motifs de la loi précitée mentionne que « les dispositions présentées » ne sont « que le prélude de mesures plus vastes et plus profondes », sans avoir immédiatement prétendu « à résoudre le difficile problème de l'équilibre des budgets locaux ».

L'inspection générale continue, au cours de ses tournées de 1937, à traiter la question des budgets locaux et espère pouvoir apporter, le cas échéant, une contribution aux projets qui seraient préparés.

II

Administration pénitentiaire.

Rapporteur: M. Mossé, *Inspecteur général.*

Le rapport d'ensemble de l'Inspection générale consécutif à la tournée de 1935 n'a pas été mis au point, parce que, pendant son élaboration, paraissaient les décrets-lois du 31 octobre 1935 qui remaniaient très profondément certains rouages de l'Administration pénitentiaire. Survenant dix-huit mois après ceux d'avril 1934, les conséquences qui venaient d'être dégagées étaient périmées ou mal édifiantes pour nombre de constatations relevées, et ces décrets restaient eux-mêmes subordonnés à des textes, dont la plupart sont intervenus depuis, destinés à en préciser la portée et à en fixer les conditions d'application.

C'est, en effet, une large période de réformes, parfois inspirées par des préoccupations divergentes et, par suite, d'instabilité législative ou réglementaire que, comme bien d'autres services publics, vient de traverser l'Administration pénitentiaire, et cette période n'est pas close, puisqu'en 1936, l'organisation des services a encore été remaniée, des rouages nouveaux ont été créés (le Conseil de Prophylaxie criminelle), des mesures ont été prescrites en matière d'espionnage ou d'interdiction de séjour, ayant des répercussions pénitentiaires. En outre, on a entrepris la réforme des Maisons d'éducation surveillée et l'on étudie celle du mode d'exécution des travaux forcés et de la relégation. Tout cela est de nature à élargir et à transformer la tâche de l'Administration pénitentiaire du point de vue matériel et surtout moral.

Sans parler des textes actuellement encore en préparation, la plupart de ceux déjà promulgués depuis moins de deux ans n'ont pas encore parcouru une étape de mise en vigueur assez longue pour donner matière à des constatations édifiantes. On ne les négligera pas néanmoins, ne fût-ce que pour jalonner le terrain d'investigation des tournées futures de l'Inspection générale.

Mais sous peine d'ajourner à l'excès, dans l'attente d'une stabilisation législative ou réglementaire, l'exposé des constatations recueillies, les investigations poursuivies depuis 1934 ont paru pouvoir faire l'objet de quelque synthèse, d'autant que, nonobstant l'aspect dynamique qu'ont revêtu certaines organisations pénitentiaires, les tournées de 1935-1936, qui ont porté sur les maisons centrales, les maisons d'éducation surveillée et bon nombre de prisons départementales, se sont normalement poursuivies sur l'ensemble de leurs services.

Toutefois, le présent rapport ne dégagera, pour les prisons départementales, que les constatations portant sur l'application des textes les plus récents, notamment les décrets-lois d'avril 1934 et, pour les maisons d'éducation surveillée, n'envisagera que les résultats découlant des innovations apportées par les textes qui s'échelonnent du dernier trimestre 1934 jusque et par delà les décrets-lois du 31 octobre 1935.

Enfin, dans les maisons centrales, les questions qui ont motivé les remarques les plus saillantes concernent 1° les écritures du greffe en conséquence du décret de juin 1934 portant modification du délai de clôture des exercices financiers et 2° l'organisation du travail, remaniée par l'arrêté du 4 février 1935, introduisant de nouvelles dispositions dans les contrats passés avec les confectionnaires.

Quel que soit l'intérêt que présentent, notamment du point de vue financier, les observations relatives à l'application de ces derniers textes, l'Inspection générale estime qu'une importance tout aussi marquée s'attache aux répercussions engendrées, dans le domaine administratif ou moral, par les réformes s'appliquant aux rouages de l'Administration pénitentiaire, ou au régime des mineurs par exemple, mais elles ne sont pas encore entrées dans une période de mise en vigueur normale,

soit que des difficultés d'application aient surgi, soit qu'elles ne constituent qu'une amorce d'un programme de réorganisation plus complète dont la préparation se poursuit.

L'Administration centrale.

Il paraît utile de signaler, avant l'exposé des constatations de tournées, les modifications apportées par les décrets-lois de 1935 dans l'organisation de l'Administration pénitentiaire.

Le décret-loi relatif à la réorganisation de l'Administration centrale avait institué une triple réforme: l'une portant sur des compressions d'emplois; la deuxième sur la fusion des cadres du personnel avec ceux du Ministère de la Justice; la troisième instituant pour l'Administration pénitentiaire un régime d'autonomie financière caractérisé par l'institution d'un budget-annexe et d'une agence comptable.

Cette dernière mesure, inspirée, soulignait l'exposé des motifs, par le désir de retracer par des écritures claires les opérations des régies organisées par l'Administration pénitentiaire, a été abrogée par la loi de finances du 31 décembre 1935, avant d'avoir été mise à exécution.

Restent en vigueur les deux autres.

L'Administration pénitentiaire qui s'appelle désormais (art. 1^{er}): Direction de l'Administration pénitentiaire et des Services de l'Education surveillée, a perdu deux emplois à l'Administration centrale (dont un sous-chef de bureau).

Par contre, un bureau technique a été institué chargé des affaires concernant les bâtiments, les marchés et les opérations de régie, et dont le titulaire est, de préférence, choisi parmi les ingénieurs des manufactures de l'Etat.

D'autre part, a été réalisée la fusion des cadres du personnel de l'Administration centrale avec ceux du Ministère de la Justice.

En conséquence de ces mesures, deux décrets sont intervenus, le 26 et le 28 décembre 1935, l'un consacrant par une réorganisation des cadres du personnel du Ministère de la

Justice la fusion opérée avec le personnel pénitentiaire, l'autre remaniant l'organisation intérieure de l'Administration pénitentiaire et des Services de l'Education surveillée.

Le premier, après avoir déterminé le nombre total des fonctionnaires et employés du Ministère de la Justice, y compris le personnel pénitentiaire, prévoit qu'il pourra être fait appel pour les besoins de l'Administration centrale à des fonctionnaires des services extérieurs, à concurrence de deux économes et deux commis.

Le second détermine ainsi qu'il suit l'organisation de l'Administration centrale :

1° Le Bureau du Cabinet du Directeur, comportant la section du Cabinet et la section du Personnel ;

2° Le Bureau du Budget et de la Comptabilité ;

3° Le Bureau des Services techniques de l'exploitation industrielle, de l'entretien des bâtiments et des marchés ;

4° Le Bureau du Contrôle des Maisons d'éducation surveillée, auquel est rattachée, comme précédemment, la libération conditionnelle, mais auquel sont dévolues les mesures concernant le régime disciplinaire, l'encellulement, le transfèrement des détenus, ainsi que les rapports avec le Conseil supérieur des Prisons dépendant autrefois du 2° Bureau.

Cette organisation a été complétée en 1936 par des institutions qui témoignent du souci de l'Administration pénitentiaire d'orienter son action dans un sens prophylactique et moral, par l'étude des facteurs de la criminalité et du problème physio-psychologique de la délinquance.

En ce qui concerne l'enfance, les arrêtés du 12 janvier et du 28 novembre 1935 avaient institué auprès de l'Administration pénitentiaire un service d'études et de renseignements concernant les mineurs traduits en justice, comprenant le Directeur et le Sous-Directeur de l'Administration centrale, trois magistrats et trois personnes, dont une dame, s'occupant de patronage et des questions relatives au relèvement de l'enfance. Pour les adultes, un décret du 22 mai 1936 a institué un Conseil supérieur de Prophylaxie criminelle chargé d'étudier les mesures et les méthodes susceptibles de dévelop-

per la prévention contre le crime, dont les membres ont été désignés par arrêté du 2 juin 1936. D'autre part, un décret du 31 mai 1936 a créé un Service d'examen et d'observation psychiatrique dans les prisons du département de la Seine.

Dans un autre ordre d'idées, qui touche aux questions administratives et techniques, la Commission des marchés de l'Administration pénitentiaire a vu sa composition élargie et les demandes de révision du prix des fournitures et des adjudications lui sont soumises.

En ce qui concerne les services extérieurs, il convient de signaler le décret du 11 août 1936 instituant un nouveau mode de recrutement du personnel de direction des établissements pénitentiaires et prescrivant un concours pour l'ascension au grade de Sous-Directeur.

Prisons départementales.

Décrets-lois de 1934. — Les compressions apportées aux services extérieurs de l'Administration pénitentiaire ont eu pour point de départ la loi du 2 avril 1933, qui a décidé que les prisons d'importance réduite pourraient être supprimées par décret, alors même qu'elles seraient situées dans les localités sièges de tribunaux.

Les décrets-lois du 28 avril 1934, après la loi de 1933, n'ont fait, à cet égard, qu'accélérer un mouvement, qui avait déjà porté sur une cinquantaine d'établissements auxquels s'en ajoutèrent 79.

Par ailleurs, ces décrets décidèrent la suppression d'une circonscription pénitentiaire siège de Maison centrale : celle de Montpellier.

Enfin, ils ont prescrit la suppression de la prison de la Conciergerie dont l'effectif pénal a été réuni à celui de la Santé, devenue ainsi maison d'arrêt et de justice pour hommes. Les mêmes textes ont fait passer la gestion du Dépôt de l'Administration pénitentiaire à la Préfecture de Police. Enfin, la Petite-Roquette (maison d'arrêt et de justice pour femmes) a été rattachée à la prison de la Santé pour tout ce qui concerne sa direction et son greffe, comme elle l'était déjà pour l'économat.

Ces mesures se sont accompagnées d'assez fortes compressions d'effectifs (21 emplois administratifs et 257 de surveillance) accentuées encore par le décret-loi de 1935 qui décida la suppression de 17 emplois du cadre administratif et de 16 dans le personnel de surveillance.

Les inconvénients de cette dernière mesure, qui a amputé l'Administration pénitentiaire de 1/10^e de son personnel, n'ont pas tardé à se manifester. Non seulement dans certaines prisons la tâche du personnel, réduit dans d'aussi fortes proportions, a été rendue plus malaisée, mais l'insuffisance des effectifs n'a pas été étrangère, dans certaines d'entre elles, à la perpétration d'actes d'indiscipline particulièrement graves, quand elle n'a pas favorisé des tentatives d'évasions, voire des évasions consommées dont certaines, comme à la prison d'Anneey et à la Maison centrale de Melun, se sont accompagnées de circonstances tragiques.

Emue de cet état de choses, l'Administration centrale n'a pas hésité à en appeler au Parlement et à lui soumettre un projet de loi tendant à renforcer d'une centaine d'unités les cadres actuels. Il est nécessaire, en effet, de revenir à une compréhension plus rationnelle des besoins en personnel d'une Administration chargée d'assurer une tâche de protection sociale, qui exige un minimum de moyens au-dessous desquels elle risque de n'être plus réalisable.

Les mesures décidées par les décrets-lois du 28 avril 1934 ont fait l'objet d'instructions adressées le 15 mai par l'Administration centrale aux directeurs d'établissements et de circonscriptions pénitentiaires. Comme précédemment, lors de la suppression des prisons de faible effectif, les conditions du rattachement des prisons supprimées aux établissements maintenus et le transfert tant de l'effectif pénal que du matériel et des archives ont été précisés dans ces instructions.

Inventaires. — Il a été notamment prescrit d'effectuer un inventaire du mobilier des prisons rattachées ainsi que des denrées alimentaires, objets de vestiaire et de literie, volumes des bibliothèques, etc., transférés dans les prisons de rattachement. Ces inventaires n'ont pas tous été dressés de façon satisfaisante,

notamment au siège de la circonscription pénitentiaire de Montpellier. A Rennes, où l'inventaire remontait à plusieurs mois, il a été constaté que le récolement des objets n'était pas encore effectué, et il en a été donné pour motif qu'on pourrait tout juste constater la concordance de ces objets avec les bordereaux de livraison, mais qu'on était hors d'état de le faire avec l'inventaire incorrectement dressé.

D'autre part, qu'il s'agisse du transfert des maisons centrales ou des prisons départementales, les inventaires mobiliers des établissements rattachés ne font pas l'objet d'une incorporation immédiate dans ceux des établissements de rattachement.

Les économes et surveillants-chefs se fondent sur l'instruction de 1927 qui a porté à 5 ans le délai, autrefois annuel, de confection des inventaires généraux, en se contentant, dans l'intervalle, des bordereaux annuels de variation du matériel.

Mais les instructions de 1927 n'ont certainement visé que l'hypothèse courante de variation normale d'objets d'inventaire au cours d'une année. Elles ont ainsi apporté un allègement notable dans les écritures d'économat qui ne sont soumises de façon générale qu'à des variations de faible importance. Le déversement massif d'un établissement dans un autre, et surtout d'une maison centrale, paraît demander un ajustement plus rigoureux de la comptabilité-matières et le fait d'attendre l'expiration de la période quinquennale en cours n'apparaît pas sans inconvénient.

Le Comité des Inspecteurs généraux a estimé que, dans une semblable hypothèse, l'Administration centrale pourrait prescrire aux économes de circonscriptions de faire dresser, au moins à l'expiration de l'année en cours, un inventaire complet des valeurs mobilières permanentes des établissements de rattachement, c'est-à-dire d'y incorporer les inventaires desdites valeurs des prisons rattachées.

Comptabilité. — Comme conséquence des réformes apportées dans la comptabilité publique par les décrets des 30 juin 1934 et 31 octobre 1935, dont il sera parlé à propos des maisons centrales, un arrêté du 11 janvier 1936 a réduit le nombre des

ordonnateurs secondaires du budget des services pénitentiaires. Sont seuls désormais ordonnateurs secondaires dudit budget, les préfets des départements sièges de circonscriptions pénitentiaires ou de maisons d'éducation surveillée.

L'Inspection générale n'a pas, en 1936, approfondi la répercussion de cette mesure. Elle a toutefois noté au siège d'une circonscription particulièrement étendue certaines craintes de lenteurs causées par l'accumulation des ordonnancements. Jusqu'à nouvelle appréciation, l'Inspection générale ne voit pas les avantages de cette centralisation qui, d'ailleurs, est peu conforme aux principes normaux de comptabilité.

L'inspection des greffes des prisons départementales n'a pas donné lieu à remarques défavorables. Dans presque toutes les circonscriptions, des instructions ont été adressées aux surveillants-chefs, contenant des modèles de tenue d'une comptabilité auxiliaire leur permettant de faire leur caisse tous les jours, par débit et crédit. Il leur suffit, en effet, de totaliser chaque jour les écritures constatant les entrées et sorties de fonds qui affectent la balance de la caisse. Ces écritures sont partout tenues à jour. Toutefois, certains surveillants-chefs ne vont pas plus loin que faire la somme des chiffres inscrits dans la colonne de ces comptes sans prendre ensuite la précaution de balancer les crédits avec les débits, opération qu'ils reportent à la fin du mois.

Il en est résulté, au cours de certaines inspections, des lenteurs dans la recherche de discordances, résultant d'erreurs ou d'oublis toujours possibles, qui eussent été évitées, si les instructions ci-dessus avaient été plus strictement suivies.

Certaines anomalies antérieurement constatées quant à la notation à l'écart de la caisse, des retenues pour frais de justice, ont presque partout disparu. Par contre, on relève toujours des retards dans l'envoi du relevé des sommes dues dont certains ne parviennent à la connaissance des surveillants-chefs qu'après la libération des débiteurs.

Il a été mis un terme dans les prisons de gros effectif (notamment Lyon) aux errements antérieurs relatifs à certaines dépenses autorisées pour le compte des détenus et qui

échappaient au contrôle de l'économat. Les achats (livres, médicaments, vêtements) ont été incorporés à la cantine accidentelle. Sans doute, à la différence de la cantine proprement dite, ces objets sont achetés par prélèvements directs sur le pécule et non pas sur les crédits budgétaires remboursés ultérieurement par le pécule, mais il est tenu écritures des opérations d'achats et les économats opèrent les prélèvements réglementaires.

Parmi les questions déjà soulevées dans les rapports d'ensemble de l'Inspection générale, celle de l'affectation des consignations alimentaires non réclamées est demeurée en suspens et l'on trouve dans certains greffes (Lyon) des sommes restées en souffrance dans les caisses des comptables sans qu'on sache si la déchéance quadriennale (d. 25 juin 1934) leur est applicable.

Régime des détenus. — En ce qui concerne la population détenue, certains rapports soulignent, dans les prisons importantes, la proportion considérable d'individus incarcérés pour infraction à des interdictions de séjour ou, parmi les étrangers, à des arrêtés d'expulsion.

Ces situations n'ont pas échappé au Ministère de l'Intérieur qui a tenté d'y apporter remède par les décrets-lois d'octobre 1935, complétés par les décrets des 18 avril et 12 juin 1936.

Pour les interdits de séjour, le nombre des localités interdites, jusqu'ici trop élevé, a fait l'objet d'une révision, mais des dispositions plus sévères ont été prises pour éviter les infractions qui restent passibles d'emprisonnement.

Pour les expulsés, tout en renforçant les pénalités prévues, le nouveau texte comporte l'obligation pour les tribunaux d'ordonner leur acheminement à la frontière. De l'application judicieuse de ces mesures, envisagée du seul point de vue pénitentiaire, doit résulter un désencombrement dans les prisons de courtes peines de ces catégories de délinquants.

Ajoutons que la nouvelle procédure, instituée pour la constitution de dossiers des interdits de séjour et la signification de la mesure qui les frappe, supposant l'intervention

des services pénitentiaires, une instruction du 19 mai 1936 a précisé le rôle qu'avaient à remplir les surveillants-chefs dans la préparation des pièces réglementaires et leur transmission au Ministère.

La question s'est posée de savoir si, les dispositions de la loi du 30 octobre 1933 ayant donné compétence aux Tribunaux militaires et maritimes pour le jugement des infractions prévues par l'article 17 de la loi du 16 juin 1932 sur l'espionnage, les auteurs desdites infractions devaient être écroués dans les prisons de droit commun.

L'affirmative a été décidée par des instructions du 23 janvier 1936, à moins qu'il n'existe au siège du Tribunal militaire ou maritime une prison militaire. Mais les frais d'incarcération incombent au Ministère de la Guerre.

Des instructions du 30 octobre 1936 ont précisé les conditions de séparation de cette catégorie de détenus du reste de la population pénale.

En ce qui concerne le régime de la population détenue, le Comité des Inspecteurs généraux a noté la facilité parfois excessive avec laquelle est consenti le maintien dans les prisons de courtes peines, pour des durées atteignant 3 et 4 ans, d'individus dont la destination normale serait la maison centrale.

En outre, il a été constaté, dans certains établissements d'importance appréciable, des édulcorations du régime des visites qui n'ont pas été sans répercussions fâcheuses. Dans le même ordre d'idées, il apparaît à l'Inspection générale qu'il y aurait parfois intérêt à doser avec plus de parcimonie les autorisations de sortie accordées aux prévenus incarcérés.

Pour s'en tenir aux visites, il est à noter que leur régime a été remanié par les instructions des 5 et 20 mars 1936 qui rappellent, d'une part, que celles-ci sont subordonnées aux visas réglementaires et exigent la présence d'un surveillant. Pour les visites des locaux, elles prohibent toute communication avec les détenus ainsi que tout relèvement de plans ou prises de photographies.

Des instructions du 30 mai suivant ont rendu caduque toute permission de visite antérieure au 1^{er} juillet 1936.

Par ailleurs, il a été prescrit aux directeurs d'établissements — circulaire du 12 mai 1936 — d'aviser téléphoniquement l'Administration pénitentiaire de tous incidents offrant quelque caractère de gravité survenus dans les prisons.

Maisons d'Education surveillée.

Le problème de l'enfance coupable est celui qui a retenu principalement l'attention des rédacteurs des décrets-lois du 31 octobre 1935, de même qu'il fait l'objet depuis plusieurs années des préoccupations de l'Administration pénitentiaire.

Les incidents regrettables qui s'étaient produits au cours de l'année 1934, tant dans certains établissements privés que publics, l'ont en effet incitée plus énergiquement à hâter l'étude du programme général de réforme dont elle avait, depuis plusieurs années, vu s'affirmer la nécessité. D'où l'élaboration, en octobre et novembre 1934, de textes destinés à apporter tout d'abord quelque adoucissement au régime issu du règlement de 1930. La durée du stage des sections d'amendement avant libération provisoire a été réduite de 12 à 9 mois; le temps passé par les mineurs en prévention avant leur arrivée dans les maisons d'éducation entre en compte dans le calcul de la période dite d'épreuve. Par ailleurs, dans les maisons d'éducation surveillée, on a prescrit la fréquence des jeux de plein air, l'installation de la radio-diffusion, l'organisation de séances récréatives et le réapprovisionnement des bibliothèques.

Ces édulcorations se complètent par l'abrogation de l'emploi du papier à lettre pénitentiaire pour les correspondances avec les familles, la surveillance de la régularité de ces contacts, l'autorisation aux pupilles de posséder des photographies, etc. Enfin, l'Administration a multiplié à l'égard du personnel éducatif les recommandations visant le discernement et la modération de leurs méthodes.

Quant à la réorganisation proprement dite des maisons d'éducation surveillée, elle a été amorcée, sur le terrain du personnel, par le décret du 26 août 1935 qui a rompu avec le système de l'unité de la provenance, séparé nettement les cadres des moniteurs des maisons d'éducation surveillée de

ceux des surveillants des maisons d'adultes et opéré une certaine sélection dans le choix des premiers, en décidant qu'un tiers de ces emplois, tant dans le cadre administratif que de surveillance, serait réservé à des candidats titulaires du diplôme d'assistant social ou du diplôme d'enseignement des arriérés.

Ce n'étaient là que les préludes de réformes plus profondes qui ont été mises à l'étude par l'Administration pénitentiaire avec une commission spéciale instituée par les arrêtés des 12 janvier et 29 novembre 1935.

Entre temps, le problème plus général de l'enfance coupable a fait l'objet de dispositions nouvelles insérées dans les décrets-lois du 31 octobre 1935.

Du point de vue pénitentiaire, il y a peu à dire sur le premier de ces décrets-lois qui complète la loi de 1889 sur la déchéance de la puissance paternelle, d'une part, en exonérant les enfants à l'égard de qui elle est prononcée des obligations énoncées aux articles 205 et suivants du *Code civil*; d'autre part, et surtout en décidant qu'en dehors des éventualités envisagées aux articles 1^{er} et 2 de la loi, si la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant sont compromises ou insuffisamment sauvegardées par le fait des pères et mères, une mesure de surveillance ou d'assistance éducative peut être prise par le président du tribunal, sur réquisition du Ministère public.

Cette surveillance ou cette assistance éducative sera exercée par le personnel des services sociaux ou par des institutions agréées par l'autorité administrative ou par le tribunal, ou par des particuliers qualifiés, notamment des assistantes sociales ou des visiteuses de l'enfance.

Le second de ces décrets-lois, relatif aux droits de puissance paternelle, peut avoir des répercussions pénitentiaires puisque, d'une part, l'incarcération des mineurs, en vertu des articles 375 et 376 du *Code civil* a été abrogé mais que, par contre, parmi les mesures que peut faire ordonner le père par autorité de justice figure le placement de l'enfant dans une institution charitable et même dans une maison d'éducation surveillée.

Les circulaires des 6 et 20 avril 1936 ont en conséquence prescrit aux directeurs de ces établissements de recevoir, s'il y avait lieu, cette catégorie d'enfants, en précisant que la charge de leur entretien serait supportée par les familles dans les conditions de la circulaire du 6 décembre 1927, à moins qu'elles n'en soient dispensées par décision ministérielle, en application des instructions du 16 septembre 1921.

Mais la plus importante des réformes introduites par les décrets-lois a trait à la modification de la loi de 1921 sur le vagabondage des mineurs et les répercussions pénitentiaires de ce texte peuvent être profondes.

D'une part, en effet, le décret-loi dispose que les mineurs inculpés de vagabondage ne pourront être confiés provisoirement qu'à l'Assistance publique ou à des établissements spéciaux habilités — ce qui exclut l'hypothèse de la détention préventive — d'autre part, la remise de ces mineurs à l'Administration pénitentiaire ne figure plus parmi les mesures que peut prendre le président du tribunal désormais compétent; hormis l'hypothèse prévue par l'article 4 où ils enfreindraient la décision prise à leur égard, auquel cas la procédure et les sanctions de la loi de 1912 leur deviendraient applicables.

On aurait pu estimer que le jeu de cette double disposition aurait eu pour effet de soustraire un nombre notable d'enfants à l'Administration pénitentiaire.

Toutefois, en ce qui concerne la détention préventive de ces mineurs, après une période d'application assez confuse, où les organes de l'Assistance publique se sont montrés hésitants, étant dépourvus d'outillage technique approprié, M. le Garde des Sceaux a décidé, par les instructions du 29 juin 1936, que lorsque les mineurs vagabonds ne pourraient être confiés ni à l'Assistance publique ni à des œuvres privées, il convenait de continuer à les confier à l'Administration pénitentiaire.

Il n'y a là qu'un ajournement, qu'on peut espérer provisoire, de l'application d'une disposition très opportune du décret-loi de 1935.

Mais ce n'est pas l'essentiel. Certaines maisons d'arrêt importantes: Fresnes, Lyon, Marseille, ont été très convena-

blement outillées, à l'aide de quartiers spéciaux complètement isolés et munis d'un certain confort, en vue de la détention provisoire des mineurs traduits en justice.

Dans les petites prisons, il est rare qu'un local également isolé ne puisse être mis à leur disposition dans des conditions acceptables, pour peu que l'enquête judiciaire ne traîne pas en longueur.

L'essentiel de la réforme vise plutôt le fond que la procédure, et si elle avait pour résultat d'éviter à un nombre sensible de mineurs vagabonds les contacts, cette fois prolongés avec l'Administration pénitentiaire, elle aurait d'heureux effets, non seulement vis-à-vis des intéressés, mais de l'Administration elle-même pour l'exercice de sa tâche de rééducation.

La difficulté, en effet, à laquelle se heurte l'Administration pénitentiaire dans l'œuvre de redressement qu'elle poursuit à travers ses écoles de réforme, est l'extrême diversité de provenance des enfants qui lui sont confiés. Ceux-ci ne lui parviennent, en général, qu'après un stage plus ou moins prolongé dans les patronages et après que les essais tentés par ceux-ci ont subi des échecs.

Or, quand l'envoi dans un patronage a été décidé par les tribunaux de préférence à la remise de l'enfant à sa famille, c'est moins souvent en raison du caractère de l'enfant ou du stade parcouru par lui dans la délinquance, que du milieu moral où il évolue et de l'inaptitude constatée, dans ce milieu, à en assurer l'éducation. C'est dire qu'une mesure identique est appliquée aux tempéraments les plus divers, particularité qui s'accuse d'autant plus inopportune que le problème du vagabondage des enfants, à l'inverse des délits caractérisés, s'analyse le plus souvent en éléments des plus complexes.

En excluant du cadre pénitentiaire, tout au moins au début, les mesures applicables à cette catégorie d'enfants, la législation nouvelle peut remédier à ce que la provenance des enfants dits « de justice » a d'hétérogène, et éviter l'acheminement vers les maisons d'éducation surveillée, de ceux dont il est malheureusement constaté, trop souvent, que ce sont les premières tentatives de redressement qui les ont rendus inadaptables.

Il n'est pas indifférent, par ailleurs, que cette réforme à conséquence sélective intervienne au moment où l'Administration pénitentiaire achève de mettre sur pied son programme de réorganisation des maisons d'éducation surveillée.

Il a été rappelé ci-dessous les dispositions du décret de 1935 visant le recrutement du personnel de surveillance et d'éducation. Elles ont été récemment complétées par une réforme importante qui vise le recrutement du personnel administratif inspirée de la même préoccupation.

En vue d'établir une scission définitive entre le personnel supérieur de ces établissements et celui des maisons d'adultes, un décret du 11 août dernier a modifié les règles d'accession au grade de sous-directeur et de directeur des maisons d'éducation surveillée en même temps qu'il a accru les garanties de capacité des candidats à ces fonctions.

D'une part, en effet, il a été institué un concours ouvert aux titulaires des postes de greffier-comptable, économe et dame-comptable ayant accompli un minimum de cinq années de fonctions dans les établissements de mineurs. Le programme de ce concours appelé à être fixé par arrêté doit faire une large part aux notions d'orientation professionnelle et de pédagogie morale.

D'autre part, et concurremment à ce personnel relevant de son Administration, le Ministre a admis à prendre part à ce concours les professeurs et les instituteurs de l'Education nationale, les professeurs de l'Education technique et de l'Agriculture comptant au moins 10 ans de services publics dont 5 dans un établissement d'éducation surveillée.

Enfin, pourront être nommés directement aux postes de sous-directeurs, dans la proportion de la moitié des vacances, les médecins du cadre des établissements publics d'aliénés.

Cette disposition a déjà été appliquée. Une dame médecin psychiatre a été nommée sous-directrice de la maison de Clermont.

Par ailleurs, le recrutement des économes, greffiers-comptables des établissements d'éducation surveillée a été subordonné à l'obtention du brevet supérieur de l'enseignement primaire et du certificat d'aptitude pédagogique ou du baccalauréat de l'enseignement secondaire.

L'Administration pénitentiaire ne s'en est pas tenue là. Elle s'est efforcée de dégager, en s'entourant des avis et des conseils les plus autorisés, une méthode d'éducation susceptible d'orienter l'activité de ses pupilles dans un sens professionnel, tant en matière industrielle que rurale, sans négliger le côté sportif.

Du point de vue rural, le programme à mettre sur pied a été confié à des inspecteurs généraux du Ministère de l'Agriculture qui, après une minutieuse inspection de l'établissement de Saint-Maurice, et envisageant avant tout la formation professionnelle des pupilles, ont dégagé des directives et tracé un plan d'organisation rationnelle d'enseignement dans deux sections d'apprentissage: une section d'horticulture et une section d'élevage et de laiterie. Locaux, terrain, personnel, modes d'utilisation du domaine ont été déterminés.

Du point de vue industriel, c'est pareillement l'Inspection de l'Enseignement technique qui s'est chargée de préparer les programmes, après avoir fait choix de métiers vers lesquels il lui a paru opportun d'orienter l'apprentissage des pupilles et qui rentrent plus particulièrement dans le cadre de l'artisanat rural. Enfin, l'Administration centrale n'a pas négligé de se mettre en rapport avec les administrateurs d'organismes tels que centres de scoutisme ou colonies de vacances, afin d'élaborer, à l'instar de ces institutions, des programmes récréatifs et sportifs, qui occupent une place importante dans le futur emploi du temps de ses pupilles.

La centralisation de cette documentation a constitué la première étape vers la réalisation du but poursuivi. Ayant en mains un plan mûrement élaboré, elle s'est proposé de transformer l'établissement de Saint-Maurice en maison d'éducation type et d'y entreprendre une expérience dont on aura à apprécier les résultats.

A cet effet, elle a obtenu du Parlement, dans la loi de finances du 11 août 1936, le vote des crédits nécessaires pour opérer la transformation totale du personnel de ces établissements. Ont été supprimés une quarantaine d'emplois de moniteurs ou de maîtres, ainsi que six emplois de chefs ou de sous-chefs d'ateliers qui ont été remplacés, d'une part, par des instituteurs publics ou intérimaires, au nombre de 23 —

d'autre part, par des professeurs d'enseignement technique ou rural, ainsi que d'éducation physique, c'est-à-dire par un personnel provenant directement des cadres des administrations dont dépendent ces diverses branches d'éducation scolaire professionnelle ou sportive.

Par ailleurs, l'exposé des motifs de la réforme insiste sur le renversement qu'entend opérer l'Administration dans la proportion de ces emplois respectifs. On y explique que si jusqu'ici l'effectif dominant dans les maisons d'éducation surveillée, était celui des moniteurs et des maîtres (à telle enseigne que l'on en comptait 43 contre 12 agents du cadre administratif et technique), ce sera désormais l'inverse, les projets aboutissant au chiffre de 23 agents du cadre administratif et professionnel, contre 21 maîtres d'internat.

Ainsi outillé en personnel, l'établissement de Saint-Maurice doit être affecté à un effectif sélectionné de pupilles pour le choix duquel la circulaire du 20 octobre 1936 a invité les divers directeurs d'établissements d'éducation surveillée à désigner les mineurs qui lui paraissent intellectuellement et moralement capables de bénéficier du nouveau régime.

Telle est la manifestation concrète élaborée par l'Administration pénitentiaire en vue de la transformation de la plus importante de ses maisons d'éducation surveillée, celle de Saint-Maurice, étant entendu que ce n'est là qu'une première étape dans la voie de la généralisation d'un système qu'elle compte réaliser progressivement.

Aussi bien, l'Inspection générale a-t-elle mis en tête de son programme de tournée de 1937 le contrôle approfondi de cet établissement et l'appréciation des résultats tant matériels que moraux qui pourront avoir à se dégager.

Un autre établissement affecté aux mineurs a fait l'objet, à la suite d'une inspection administrative détaillée, d'un programme de réorganisation dont les premières mesures viennent à peine d'entrer en application. Il s'agit de l'internat approprié de Chanteloup. Cet établissement a paru, en effet, insuffisamment outillé en personnel et en matériel pour remplir sa tâche à mi-chemin de la thérapeutique mentale et de la réedu-

cation corrective. D'autre part, le maintien des mineurs au delà de l'âge de 13 ans a paru comporter de notables inconvénients.

La sélection de cette catégorie d'enfants, grâce à l'utilisation de l'établissement de Bellevue, la réorganisation du cadre du personnel, la création d'un Comité de surveillance, l'amélioration de la surveillance des pupilles placés par l'élargissement du concours de l'Inspecteur départemental de l'Assistance publique, telles sont les principales mesures, jointes à d'importantes permutations de personnel, qu'il est urgent de mettre en œuvre et dont l'application permet d'envisager avec optimisme l'avenir de cet établissement.

Les tournées de 1935 et 1936 ont fait ressortir d'inévitables lacunes dans le fonctionnement des maisons d'éducation surveillée. Elles n'en ont pas moins établi que ces établissements ne méritent pas les reproches qui leur ont été exagérément adressés; que le personnel dans son ensemble y accomplit de sérieux efforts et que les incidents qui ont ému une portion de l'opinion publique ont revêtu un caractère tout à fait exceptionnel et sont demeurés isolés.

Quant aux lacunes constatées, elles visent principalement l'insuffisance de sélection pratiquée entre les catégories de pupilles pour leur répartition en sections prévues par le règlement de 1930, les conditions dans lesquelles s'effectue leur dépistage, notamment du point de vue neurologique, pour lequel les concours réclamés par l'Administration pénitentiaire auprès du corps médical continuent trop à lui faire défaut, l'insuffisance des dérivatifs d'ordre intellectuel mis à la disposition des enfants et, notamment, dans certains établissements, la pénurie et le choix médiocre des ouvrages de bibliothèques.

Il convient toutefois de mettre à l'écart de ces critiques le centre d'observation des mineurs institué à Fresnes, doté d'un organisme d'examen psychiatrique et physiologique répondant entièrement à ses besoins et qui a paru fonctionner dans des conditions tout à fait satisfaisantes.

Il a été signalé plus haut que l'établissement de Clermont avait, depuis cette année, à sa tête, dans les fonctions de sous-directrice, un médecin femme provenant du cadre des asiles.

C'est dire que la question de prophylaxie mentale a reçu, dans cet établissement, un commencement de solution. Si le rapport d'inspection de cet établissement comporte quelques réserves quant aux premiers résultats de cette réforme, c'est que des froissements se sont produits entre le directeur et sa collaboratrice, faute peut-être d'une démarcation assez nette entre leurs rôles respectifs. Les adoucissements massifs et immédiats apportés au régime disciplinaire n'ont pas produit sur la population pupillaire un effet indiscutable. Il est évidemment trop tôt pour juger sur cette première impression, la valeur d'une innovation où la difficulté est dans la double tâche, à la fois médicale et administrative, de la collaboratrice à laquelle on a fait appel. Une mise au point est nécessaire pour que cette réforme comporte l'ordre et la méthode réclamés par l'ensemble des institutions de mineurs.

Cela dit, l'Inspection générale se borne à rappeler certains détails relevés dans les rapports de tournée.

L'enseignement scolaire a paru particulièrement négligé en 1936 à Belle-Ile, par suite de vacances d'emplois non comblées.

Même observation pour l'enseignement professionnel donné à Aniane où un fléchissement, dû aux mêmes motifs, a été constaté.

A Belle-Ile, l'insuffisance de l'enseignement professionnel (ailleurs qu'aux sections maritime et agricole) a des causes plus profondes tenant à l'archaïsme de l'outillage (notamment, l'atelier de cordonnerie) et d'une façon générale à l'inexistence d'ateliers industriels où l'apprentissage puisse normalement s'enseigner.

A Clermont, l'institution d'une classe unique d'enseignement scolaire au quartier correctionnel a paru insuffisante.

On a constaté une interruption fâcheuse de l'enseignement sportif à Cadillac, dû à la mise à la retraite d'une monitrice.

Le système de rétribution des enfants dans les établissements où fonctionnent encore des industries concédées, particulièrement dans les maisons de filles comme Doullens, a été l'objet de critiques. Il a paru illégal, depuis le règlement de 1930, de prélever, au détriment du salaire des pupilles, des

dixièmes versés au Trésor, de même qu'il est apparu que la répartition des gratifications accordées par les confectionnaires, en sus desdits salaires, devait être laissée à l'appréciation du directeur.

D'autre part les maximums de pécule fixés par le règlement ne sont pas partout observés et le surplus des sommes appartenant aux pupilles n'est pas, comme il se devrait, versé à un livret de caisse d'épargne. Cela tient, dans plusieurs établissements, à une insuffisance de trésorerie à laquelle il y aurait lieu de mettre un terme.

Les économats des maisons d'éducation surveillée sont, en général, bien tenus. Toutefois, l'un d'entre eux, celui de l'internat de Chanteloup, a motivé sur ce point d'appréciables observations qui tenaient à un manque de subordination des services de cet établissement à l'éconamat de Saint-Hilaire. Il en est résulté un désordre qui a été signalé à l'Administration centrale.

On a dû faire également des réserves sur la tenue de l'éconamat de Belle-Ile comme sur celle, un peu sommaire, de certains livres de comptes-matières à Clermont.

Mais en regard de ces critiques, les rapports des Inspecteurs généraux soulignent des symptômes rassurants qui témoignent, dans l'ensemble des maisons d'éducation surveillée, d'une notable amélioration morale. En effet, le chiffre des évasions y est partout en décroissance, tandis que celui des placements et des libérations provisoires est en augmentation générale.

Il est à noter, par ailleurs, que la situation disciplinaire n'a nulle part été jugée alarmante et qu'au contraire, dans la maison de correction d'Eysses, plus des deux tiers de la population pupillaire a obtenu les galons de travail. Sur un total de 172 pupilles, il a été accordé en 1935 5 libérations provisoires et 21 permissions libérables et, au cours des quatre premiers mois de 1936, 5 libérations provisoires et 19 permissions libérables.

A Saint-Hilaire, sur un effectif de 250 enfants, plus de la moitié sont inscrits au tableau d'honneur ou appartiennent à la section de mérite. On a enregistré en 1934 30 libérations provisoires, 6 libérations judiciaires, 19 permissions libérables,

en sus 7 engagements volontaires et 48 placements. A Belle-Ile 98 pupilles sur 145 sont inscrits au tableau d'honneur et 11 permissions ont été accordées dans les six premiers mois de 1936; 15 engagements volontaires; 14 placements; 15 libérations provisoires.

A Cadillac, la moitié de l'effectif pupillaire était inscrit au tableau d'honneur 1936.

Maisons centrales.

Les principales constatations des rapports d'inspection qu'il paraît opportun de résumer visent les écritures du greffe et le fonctionnement des ateliers de travail, plus particulièrement de ceux des confectionnaires en conséquence de l'arrêté du 4 février 1935.

Greffes. — Des hésitations nombreuses ont marqué, dans les premiers mois de 1935, l'application des instructions envoyées par l'Administration centrale pour la mise en vigueur du décret du 25 juin 1934 sur la réforme de la comptabilité publique. Ce décret dispose que les services du budget de l'Etat s'exécuteront du 1^{er} janvier au 31 décembre et que les délais de clôture de cette exécution prendront fin le 10 février pour l'ordonnancement et le mandatement des dépenses de matériel (dont la période d'engagement est close au 15 décembre) le dernier jour de février pour les paiements des dépenses de personnel; le 30 avril pour la régularisation des dépenses obligatoires dont le montant n'est connu qu'après l'exécution des services, et le 31 mai pour toutes autres opérations de régularisation.

L'application de ces dispositions en matière de dépenses, dont les conditions ont été précisées par des instructions du Ministre des Finances en novembre 1934, comme elles l'ont été en 1935, pour l'exercice suivant, n'a pas soulevé de difficultés.

Il n'en a pas été de même en matière de recettes. Il est à remarquer en effet qu'aucune période complémentaire n'est plus laissée aux comptables pour le recouvrement des produits budgétaires, d'où il suit que la comptabilité des titres de

perception, arrêtée auparavant le 31 mars de la deuxième année, doit l'être désormais le 31 décembre, les titres qu'il y aurait lieu d'émettre postérieurement devant être rattachés au budget de l'année en cours au moment de leur délivrance.

Des instructions de l'Administration centrale ont été envoyées aux comptables au début de l'année 1935, prescrivant de provoquer des arrêtés de report pour les créances non recouvrées au 31 décembre 1934, mais ces dispositions n'ont pas été partout ni pleinement comprises ni correctement appliquées.

Il s'agissait, en effet, de réduire le montant des titres de perception au chiffre des versements effectués au 31 décembre et d'inclure dans les arrêtés de report qu'il avait lieu de provoquer, non seulement les restes à recouvrer à cette époque, mais les recouvrements effectués depuis le 1^{er} janvier, alors même qu'ils avaient été versés à la Trésorerie générale, d'où premier motif d'hésitation.

Une deuxième complication découlait de la difficulté d'imputer, sur telle ou telle rubrique des résumés mensuels de titres de perception, les réductions de crédits ayant fait l'objet de mandatement. Enfin les incertitudes de certains comptables se manifestèrent dans l'établissement des balances de leurs écritures. On sait que la balance s'obtient par la comparaison entre les titres de perception émis et résumés mensuellement, qui constituent le débit, avec le crédit constitué par le versement des sommes à recouvrer, les dépenses à régulariser, les mandats de régularisation et l'avoir en caisse.

Or, certains comptables ont négligé d'y incorporer cet élément, ce qui a faussé toutes les écritures en faisant apparaître un excédent précisément égal audit avoir.

La plupart des comptables ont indiscutablement été surpris par les instructions nouvelles et ont éprouvé des difficultés sérieuses d'ajustement d'écritures tenant à ce fait que, si les résumés de titres de perception sont dressés mensuellement et envoyés à la Trésorerie générale qui les prend en charge avec une régularité parfaite, les versements des sommes correspondantes ne sont, au contraire, effectués par les greffiers-comptables qu'avec plus ou moins de retard et ce, jusqu'à clôture de l'exercice, à raison des besoins de leur trésorerie.

Sans doute, ces difficultés se trouveront aplanies à l'avenir, si les greffiers-comptables reçoivent en temps voulu les mandats d'avances destinés à leur permettre d'acquitter toutes les dépenses de régie, en évitant d'y affecter les sommes (produit du travail, de cantine, etc.) qui ont fait l'objet de titres de perception et doivent motiver des versements.

Les écritures du greffe sont en général bien tenues. Toutefois, à Poissy, certains retards ont été observés touchant les écrous. Ils tiennent au délai dans lequel parviennent, de Fresnes à cet établissement, les extraits de jugement et notices judiciaires des transférés. On constate alors des incarcérations sans écrou régulier, plus fâcheuses, indiscutablement, que le maintien dans les maisons d'arrêt de détenus transférables dans l'attente de leur dossier.

Parmi les questions soulevées dans les rapports de tournées, figure une observation de détail touchant les états de solde des pécules. Conformément au règlement de 1864, les détenus libérés sont autorisés à acheter des vêtements de sortie et l'article 87 prévoit que les états de solde de pécules doivent indiquer cet emploi de fonds.

Or, dans la plupart des maisons centrales, ces achats sont réglés directement au fournisseur, par le greffier-comptable, par imputation sur le pécule des libérés, sans que l'état de solde en porte trace et sans qu'il y ait ventilation de la dépense sur le registre de caisse. Il serait facile d'éviter la formation de cette sorte de caisse occulte, en appliquant rigoureusement les dispositions de l'article 87 précité.

A l'égard de la remise du pécule de sortie aux détenus libérés, l'Inspection générale ne saurait que renouveler ses recommandations de confier ce soin à un gradé, après vérification contradictoire des sommes en présence du greffier-comptable. Pour les avoir perdues de vue, le greffier-comptable d'une maison centrale a dû rembourser de ses deniers une somme de 200 francs qui a été soustraite de l'enveloppe où elle avait été placée par lui la veille d'une libération et confiée, sans leur en demander décharge, aux surveillants de service de nuit.

Le pécule des transférés est adressé communément aux comptables des maisons centrales, par les surveillants-chefs des maisons d'arrêt, au moyen de chèques postaux. Tant que ces individus sont en cours de transfèrement, il est normal que ces sommes demeurent au crédit dudit compte. Mais il a été constaté dans certains établissements qu'elles continuent à y figurer de longs mois après l'arrivée du détenu. Cette pratique, dont on ne saisit pas l'intérêt, paraît contraire au règlement qui prescrit le versement au Trésor dudit pécule, condition qui ne paraît pas remplie par son maintien au crédit du compte postal du comptable.

L'Inspection signale enfin, en ce qui concerne encore le pécule, que des réclamations ont été recueillies touchant la confiscation au profit des frais de justice d'une portion des pensions de certains détenus allant jusqu'à la moitié de leurs arrérages. Cette question, mettant en jeu celle de l'application dans les établissements pénitentiaires du règlement concernant la possibilité de saisir les pensions, ne paraît pouvoir être réglée que par l'Administration centrale en accord avec le Ministère des Finances.

Le travail. — Un des points principaux qui ont appelé l'attention des Inspecteurs généraux aux cours de leurs tournées est la question du travail. Le ralentissement accusé au cours des dernières années par les travaux concédés aux confectionnaires dans les maisons centrales, les menaces de fermeture d'un certain nombre d'ateliers, ont amené l'Administration à envisager des réductions de salaires qu'elle s'est efforcée de compenser, dans l'intérêt du Trésor, par un nouvel aménagement des charges auxquelles il demeurerait légitime de faire contribuer ces industries. Ce fut l'objet de l'arrêté du 4 février 1935.

La diminution consentie a été fixée à un pourcentage général des feuilles de paie dont le taux a été déterminé à 20 %, mais est susceptible de révision tous les six mois selon les fluctuations du coût de la vie. Cette réduction est applicable aux industries en régie et à cet égard, elle se traduit par une économie au profit du Trésor. Le service général seul en demeure exempté (arrêté du 4 mars 1935).

Par contre, l'allègement consenti aux industriels demeure supporté par le Trésor dans la proportion des dixièmes dont il fait recettes.

Aussi, en vue de compenser cette diminution de recettes, a-t-il été prévu que les nouveaux contrats de main-d'œuvre comporteraient à la charge des confectionnaires une contribution pour frais de surveillance et d'entretien, basée également sur un pourcentage, mais variable selon les industries dans les limites d'un maximum et minimum de 18 à 12 %.

Le produit de ces contributions est entièrement versé au Trésor.

D'autre part, les contrats doivent stipuler, au profit des détenus et de l'Administration, une indemnité de chômage, au-dessous d'une durée moyenne de travail fixée à 6 heures, atteignant 50 ou 60 %, selon que la durée quotidienne moyenne des heures de travail a été réduite à moins de 6 ou de 4 heures.

Enfin, ils contiennent obligation pour les confectionnaires de contracter au profit de leurs ouvriers une assurance contre les accidents du travail entraînant une incapacité permanente, dont les tarifs d'indemnités sont fixés aux chiffres ci-après :

En cas d'incapacité permanente totale, rente de 2.400 francs;

En cas d'incapacité permanente partielle, rente variable entre 300 (20 %) et 1.600 (90 %).

Les taux sont fixés par le Ministre d'après les barèmes établis sur le vu des conclusions médicales.

Quant aux incapacités temporaires, elles ne donnent lieu à indemnité (8 francs par jour) qu'en cas de libération du détenu avant guérison complète.

D'une façon générale, ces dispositions ont été favorablement accueillies par les confectionnaires et ont permis la continuation, voire, dans certains cas, l'intensification de leurs emplois de main-d'œuvre. Quelques rares ateliers, comme ceux du tissage (Melun) ont seuls été supprimés. A Ensisheim, les ateliers de menuiserie et de vannerie n'ont pu être maintenus qu'en réduisant les heures de travail.

La clause relative à la variation automatique des tarifs suivant le coût de la vie a été appliquée en février 1936 au profit des confectionnaires, le pourcentage de 20 % initial ayant été porté à 23 %.

Par contre, un arrêté du 26 octobre 1936, tenant compte des indices nouvellement parus au *Bulletin de la Statistique générale de la France*, où l'on constate que l'indice de 464 existant en juin 1935 est passé à 494 en octobre 1936, a fixé à 7 % par rapport au tarif de 1935 (10 % par rapport au tarif initial) l'augmentation à prescrire de même qu'il a annulé la diminution de 10 % consentie par l'arrêté du 4 mars 1935 aux confectionnaires des prisons départementales.

Aucun rapport d'inspection ne signale que les mesures relatives aux accidents du travail aient eu à jouer dans aucun établissement. Toutefois, certains rapports appellent l'attention de l'Administration sur l'insuffisance de quelques dispositifs de sécurité. Les questions relatives au chômage se sont posées à la centrale de Caen, mais dans des proportions insignifiantes. A Clairvaux, au contraire, il a été fait application des dispositions précédentes à la charge des industriels, et les calculs font ressortir une somme d'indemnités égale à 10 % de la feuille de paie.

Les versements des confectionnaires doivent avoir lieu avant le 10 de chaque mois. Nonobstant cette disposition il a été constaté quelque retard de versement dans certains établissements.

Aux termes des instructions, les contributions accessoires versées par les industriels doivent faire l'objet d'un état séparé; c'est donc à tort que certains comptables les incorporent purement et simplement dans les relevés récapitulatifs de feuilles de paie.

Par contre, on a fort opportunément rompu dans divers établissements avec la pratique consistant à ne faire verser aux confectionnaires chaque mois qu'une avance des 2/3 du montant de leur feuille de paie du mois en cours, le solde ne devant être versé que le mois suivant.

A ce système complexe, qui aboutit à des encaissements mensuels portant sur des sommes différentes du montant des feuilles de paie, et que la plupart des établissements conti-

nent à pratiquer, mieux vaudrait substituer le versement d'un cautionnement par le confectionnaire et l'ajustement rigoureux de ses versements mensuels avec les sommes portées sur les feuilles de paie.

Les résultats de l'année 1935 ont été appréciés par les Inspecteurs généraux dans la plupart de leurs rapports de tournées. L'un d'eux s'exprime ainsi: Tout d'abord, l'Etat a certainement réalisé une économie sur les salaires payés aux ouvriers qu'il utilisait directement. Mais cette économie est compensée par une perte; le montant des frais de justice récupérés sur le produit du travail est plus faible et les dépenses en cantine sont moins élevées. On peut donc dire que toutes variations en plus ou en moins dans le taux des salaires payés aux ouvriers de la régie représente pour l'Etat une opération à peu près nulle.

En second lieu, cet abattement a permis aux confectionnaires de conduire leur exploitation dans des conditions suffisamment avantageuses pour n'être pas obligés de ralentir le rythme de leur production. Mais là apparaissent les inconvénients.

D'une part, l'Etat est privé d'un remboursement plus accéléré des frais de justice et du produit de certains achats en cantine. D'autre part, le produit de leur travail ne permet plus aux détenus, surtout s'ils sont au régime des 3 ou des 2/10^e, les acquisitions en cantine qui constituent pourtant un des éléments de notre régime pénitentiaire.

Ces conséquences, pour fâcheuses qu'elles soient, ne justifieraient peut-être pas une révision des abaissements de 1936 et de 1935 si la hausse des prix, consécutive à la hausse récente des salaires ne conduisait les confectionnaires à augmenter leurs tarifs de vente pour les mettre en harmonie avec les prix pratiqués par les entreprises concurrentes utilisant une main-d'œuvre libre.

A s'en tenir aux résultats financiers, qui traduisent le rendement du travail dans les maisons centrales, donnés par la comparaison entre le produit de ce travail en 1934 et 1935, l'écart n'apparaît pas trop considérable.

Le plus saillant se constate à la maison centrale de Poissy où le produit de 1934 était de 2.001.078,69 et n'est plus que de 1.689.762,12 en 1935.

C'est une diminution sensiblement analogue qui se trouve à la centrale de Clairvaux (1.975.991,28 contre 1.529.290,14 en 1935), à Melun (1.411.000 contre 1.095.000).

Par contre, à Fontevrault, Loos, Caen et Ensisheim, l'écart constaté est proportionnellement moindre. Il est presque inexistant à Riom (842.000 contre 833.000).

Dans les prisons de femmes, l'écart est insignifiant; à Haguenau (267.000 contre 239.000) tandis qu'à Rennes il est en faveur des résultats de 1935 (464.000 en 1934 contre 531.000 en 1935).

L'écart total entre le produit du travail pour 1934 et 1935 s'élève à :

10.419.519
9.051.818

1.537.701, soit à 13 % environ.

L'Inspection générale aurait borné là ses constatations relatives au travail pénitentiaire si de récentes instructions adressées par l'Administration centrale aux directeurs de circonscriptions n'indiquaient que son attention avait été attirée une fois de plus sur la question, maintes et maintes fois agitée, de la concurrence du travail pénitentiaire aux industries libres. Le débat ne paraissant pas clos, peut-être n'est-il pas inutile de l'éclairer par les considérations suivantes.

Tout d'abord, il est bon de rappeler que dans les établissements offrant une activité industrielle appréciable, c'est-à-dire les maisons centrales, la proportion des ateliers en régie dépasse à l'heure actuelle notablement celle des ateliers concédés à des confectionnaires. Or, ce n'est que de la concurrence de ces derniers que l'industrie privée pourrait avoir éventuellement à prendre souci. Encore, convient-il de négliger entièrement une bonne part du travail pénitentiaire consistant à trier les légumes, à lier entre elles des étiquettes, à confectionner des émou-chettes, voire des filets à provisions. Une notable portion de

détenus s'y trouve employée pour la raison qu'ils ne sont pas bons à autre chose ou que le temps qu'ils passent en prison déconseille de les affecter à un travail véritable.

Une seconde observation qui a son importance est que les autres industries pratiquées dans les prisons et destinées à la mise sur le marché d'objets fabriqués sont extrêmement diverses et partant considérablement émiettées.

Qu'il s'agisse de fabrication d'espadrilles, de paillassons, de couronnes de perles, de sacs en papier, en toile, d'éventails, de pierres à briquet, d'abat-jour, de lanternes, de travaux de vannerie, leur dissémination dans les maisons de correction où ces travaux s'effectuent aboutit à la constitution d'effectifs qui dépassent bien rarement une demi-douzaine d'ouvriers dans chacune d'elles, c'est-à-dire *grosso modo*, par arrondissement. Comment, dès lors, l'arrêt total de ces industries pénitentiaires contribuerait-il à résoudre le problème du chômage?

C'est à peu près, si l'on y ajoute çà et là la confection d'objets métalliques ou de menuiserie, de broserie ainsi que le cannage de chaises, tout ce qu'on parvient à faire confectionner par la main-d'œuvre pénale dans les établissements de courtes peines. Une récente statistique dressée par l'Administration pénitentiaire établit que les articles de fil de fer et métalliques occupent 250 détenus sur toute la surface du territoire, la confection des chaises un peu moins, la broserie une centaine et la menuiserie un peu plus d'une cinquantaine. Il n'y a pas au total dans l'ensemble de ces prisons 500 ouvriers répartis entre ces cinq genres d'industries.

Restent les travaux qui demeurent exécutés en maisons centrales et où, on le répète, l'effectif employé s'amenuise de jour en jour au profit des ateliers de la régie. Ici encore, on trouve des ateliers de fabrication de chaises, de menuiserie et de vannerie, des ateliers de confection de lits et meubles en fer ou en rotin, de fabrication d'ustensiles de ménage, de porte-manteaux, exceptionnellement, un atelier de confection de cuir et, dans les prisons de femmes, des confections de lingerie.

La fabrication des chaises la plus fournie en personnel occupe, réparti dans trois ou quatre maisons centrales, un effectif total de 350 à 400 détenus. Viennent ensuite les arti-

cles de ménage avec 130 détenus environ; les meubles en fer en occupent un peu plus de 100, chiffre qu'on retrouve dans la fabrication des meubles en rotin. C'est à peu de choses près l'effectif employé à la fabrication des porte-manteaux. La lingerie et ses travaux accessoires occupent, ici, une soixantaine de détenues femmes et, là, une centaine. Quant aux confections de cuir, elles occupent une moyenne inférieure à 25 détenus.

Restent la papeterie qui occupe une centaine d'ouvriers et la fabrication des espadrilles où l'effectif est sensiblement le même.

Parlera-t-on des fabrications de boutons avec 25 détenus, de paniers avec 22, de pinces à linge avec 20, d'articles de fil de fer et d'aluminium avec 50, de sacs, de seringues, où les ateliers de deux ou trois maisons centrales groupent chacun une douzaine d'ouvriers? On aura ainsi fait le tour des travaux pénitentiaires concédés et, par là même, l'évaluation des risques courus par la main-d'œuvre libre du fait de la concurrence des prisons!

Si bien qu'au total, et si l'on met à part la régie, l'effectif pénitentiaire susceptible d'apporter sur le marché du travail les troubles que certains esprits appréhendent, se réduit à deux milliers de détenus tout au plus dans l'ensemble des maisons centrales et à un chiffre approximatif de 500 dont le rendement demeure appréciable dans la totalité des prisons de courtes peines.

L'Inspection générale n'a voulu par cet aperçu qu'inviter à apprécier exactement cet aspect du problème, sans chercher à établir de parallèle entre le rendement du travail pénal par rapport à la main-d'œuvre libre, ni à justifier par des arguments qui sont connus de tout le monde, le principe de l'occupation des prisonniers.

III

La surveillance des établissements de bienfaisance privée.

(APPLICATION DE LA LOI DU 14 JANVIER 1933.)

Rapporteur: M. SARRAZ-BOURNET, *Inspecteur général.*

La loi du 14 janvier 1933, aboutissant de propositions diverses restées pendant près de trois ans en instance devant le Parlement, complétée par un règlement d'administration publique intervenu après avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique le 16 mars 1934, impose aux établissements de bienfaisance privée (établissements d'hospitalisation ou œuvres de placement), un certain nombre d'obligations nouvelles.

Une déclaration d'ouverture doit être faite à la mairie du siège, conformément à un modèle établi par le Ministre de la Santé publique. Récépissé est donné au déclarant. La déclaration comporte un certain nombre d'indications concernant le but, les moyens d'existence, les conditions d'hygiène, les catégories d'hospitalisés, les noms et qualités des personnes responsables de l'administration. Toutes modifications doivent donner lieu à nouvelles déclarations. Pour les établissements et œuvres existant au moment de la promulgation de la loi un délai a été donné pour faire la déclaration, délai partant de la publication du règlement d'administration publique.

Un registre coté et paraphé par le juge de paix, de modèle spécial déterminé par un arrêté du Ministre de la Santé publique (12 mai 1934), doit être obligatoirement tenu dans chaque institution. Ce registre contient dans une première partie tous renseignements concernant l'identité des assistés, dans une

seconde les noms et observations des fonctionnaires ayant qualité pour contrôler l'établissement ou l'œuvre. La loi ouvre les portes d'établissements restés jusqu'ici en dehors de tout contrôle.

La surveillance des établissements de bienfaisance privée est confiée par la loi de 1933 à l'Inspection de l'Assistance publique et à l'Inspection générale des Services administratifs. Cette surveillance n'exclut pas les contrôles particuliers prévus par d'autres lois sur le travail, sur l'enseignement, sur l'hygiène. En cas d'infraction à la réglementation nouvelle, des sanctions administratives sont prévues, pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'établissement. Le préfet a qualité pour adresser les injonctions nécessaires ou pour entamer la procédure de fermeture.

A côté de ces obligations visant tous les établissements, certaines autres sont imposées aux établissements recevant les mineurs; elles visent l'enseignement, le pécule, le trousseau.

a) L'enseignement primaire est obligatoire dans les conditions légales. L'enseignement professionnel devient obligatoire à partir de 13 ans (14, avec la loi prolongeant la durée de la scolarité) et doit être donné sous forme pédagogique ou au moyen d'un apprentissage régulier.

b) Les établissements ont obligation de constituer aux enfants un pécule. Cette règle s'applique aux établissements recevant au moins dix enfants en âge et en état de travailler. Le pécule n'est pas un salaire; il a le double caractère de récompense et d'encouragement au travail.

Un fonds des pécules est constitué au profit des mineurs, fonds géré dans les conditions fixées par le règlement intérieur de l'œuvre. Le fonds est alimenté par l'œuvre qui verse chaque année une somme proportionnelle au nombre de journées de présence des mineurs remplissant les conditions suivantes: âgés de plus de 13 ans, ayant terminé leur apprentissage dans les conditions déterminées par l'établissement, ayant au moins une année de présence dans l'institution.

Le nombre des journées de travail est fixé forfaitairement à 300 par an; le chiffre à verser ne peut être inférieur à

0 fr. 25 par journée de travail, soit 75 francs par an. Des dérogations à l'obligation du pécule peuvent être accordées suivant une procédure spéciale, dans trois cas:

— quand la modicité des ressources ne permet pas aux établissements de supporter la charge des versements;

— quand des avantages équivalents à ceux résultant des versements aux fonds des pécules sont accordés aux assistés;

— quand les établissements se bornent à donner un enseignement professionnel ou ménager.

Les dispenses sont temporaires, mais renouvelables. Les versements sont supprimés en cas de maladie, d'incapacité permanente de travail, d'infirmité, de chômage. Ils sont réduits pour les enfants en état d'incapacité partielle de travail, pour ceux dont la présence dans l'établissement a été interrompue et, enfin, à titre de sanction disciplinaire.

Les répartitions du pécule sont faites, partie comme récompense (argent de poche, achat de fournitures diverses sur bons à intervalles réguliers, 10 ou 15 jours), partie comme primes d'épargne (répartition tous les trimestres ou tous les semestres) suivant un barème de notes déterminé par le règlement intérieur.

Les sommes versées au titre de primes d'épargne sont inscrites au nom des bénéficiaires sur un livret individuel de caisse d'épargne, ou sur un livret de dépôt dans la caisse de l'œuvre. Dans ce cas, chaque mineur doit avoir son livret individuel de dépôt, livret bonifié par un intérêt au moins égal à celui versé par la Caisse nationale d'Epargne. Au départ de l'enfant, le livret de dépôt est transformé en livret de caisse d'épargne. Les livrets d'épargne ne peuvent être retirés à titre de sanction que pour une faute grave; le montant doit être versé au fonds des pécules.

A côté du pécule, l'établissement ou l'œuvre doivent délivrer un trousseau aux mineurs sous les conditions suivantes:

Avoir passé deux ans au moins dans l'établissement avant la fin de l'apprentissage;

Avoir atteint vingt et un ans ou quitter l'établissement avant cet âge.

La valeur minimum du trousseau a été fixée à 200 francs.

Les établissements, les particuliers ou les associations s'occupant du placement des mineurs sont soumis à ces obligations diverses. Ils doivent, en outre, faire une déclaration de placement, adressée au maire de la commune où le mineur est placé, cette déclaration doit être faite qu'il s'agisse de placements individuels ou de placements collectifs dans les établissements industriels ou agricoles.

En contre-partie de ces obligations imposées dorénavant aux établissements et œuvres de bienfaisance privée, la loi du 14 juillet 1933 accorde, moyennant certaines garanties, aux associations déclarées de bienfaisance, la possibilité de recueillir des dons ou des legs, dans les conditions réservées jusqu'ici aux associations reconnues d'utilité publique.

Enfin, la loi de 1933 et le règlement d'administration publique du 16 mars 1934 organisent une collaboration officielle et permanente entre la bienfaisance privée et l'Assistance publique.

Avec cette brève esquisse des principales dispositions de la loi de 1933, il convient de rappeler qu'au cours des discussions en ayant précédé le vote, des orateurs de diverses tendances intervenant dans le débat, ont tenu à marquer que le nouveau texte ne portait pas suspicion contre la bienfaisance privée :

« C'est un texte de large conciliation, une loi de tolérance et de préservation qui se place sur le terrain social et sur le terrain humain. »

C'est une loi d'ordre social « marquée par un grand souci de justice, par une incomparable formule de collaboration qui permettra de réaliser le maximum de bien social dans la liberté reconnue nécessaire et sous un contrôle que personne ne discute plus » (D^r Chauveau, au Sénat).

Et, à propos du contrôle, un des rapporteurs devant le Sénat, M. le docteur Merlin, revenait sur cette idée :

« Le contrôle ne doit pas être un contrôle vexatoire ou inquisitorial. Il doit conserver la forme d'une collaboration bienveillante, de confiance réciproque entre la bienfaisance privée et les représentants de l'Etat. Nous avons beaucoup à

apprendre les uns des autres sur le terrain social philanthropique, si nous y apportons l'accord de toutes les bonnes volontés. »

L'Inspection générale des Services administratifs ayant, aux termes même du texte législatif, le contrôle supérieur de l'application de la loi du 14 janvier 1933, a tenu à l'inscrire au programme de sa tournée de 1936.

Sans pouvoir, dès 1936, porter ses investigations dans tous les départements, elle a néanmoins exercé son contrôle dans un nombre suffisant de circonscriptions administratives pour en tirer des observations d'ordre général.

Le présent rapport examinera successivement les points suivants :

§ I. — *Services chargés de l'application de la loi :*

- a) Administration et contrôle sur pièces;
- b) Contrôle sur place.

§ II. — *Les conseils départementaux de l'Assistance publique et de la bienfaisance privée.*

§ III. — *Application de la loi :*

- a) Les déclarations;
- b) Le registre légal;
- c) Les règlements intérieurs;
- d) L'organisation du pécule.

§ IV. — *Remarques d'ensemble sur les établissements visités.*

§ V. — *Donations ou legs faits aux associations déclarées de bienfaisance.*

§ VI. — *Conclusions.*

§ I. — *Services chargés de l'application de la loi.*

- a) *Administration et contrôle sur pièces.*

Dans la plupart des départements, c'est une division de la préfecture qui a pris en mains l'application de la loi, division désignée au hasard des répartitions d'attributions, tantôt la

division chargée de l'assistance, tantôt la division chargée des associations. En fait, cette seconde solution est plus logique; elle a permis la comparaison des déclarations effectuées conformément à la loi de 1933 avec les déclarations d'associations faites en vertu des prescriptions de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Parfois, le Bureau du Cabinet a voulu conserver tout ce qui touche à la loi de 1933; dans de rares départements l'Inspection de l'Assistance publique a été chargée et du contrôle sur pièces et du contrôle sur place.

Cette combinaison, si elle ne répond pas à la distinction maintes fois recommandée par l'Inspection générale du contrôle sur place, a donné cependant d'excellents résultats. L'Inspection de l'Assistance, responsable de l'application de la loi, s'est mise en œuvre pour recenser les établissements et les faire se conformer aux obligations légales.

Rares sont les départements qui ont inscrit à leur budget des crédits spéciaux. Quelques-uns ont prévu le relèvement des crédits affectés au fonctionnement des commissions départementales de natalité pour en affecter une partie au fonctionnement des conseils départementaux d'assistance publique ou privée.

Dans ce domaine, comme dans d'autres domaines administratifs, l'activité déployée dans les préfectures a été fonction de l'activité personnelle des chefs de service et fonction de l'intérêt qu'ils attachaient à l'application de la loi.

Cette activité s'est traduite de deux manières: recherche des établissements et œuvres soumis aux obligations de la loi de 1933; d'autre part, élections au conseil départemental et fonctionnement dudit conseil. Peu nombreux sont les départements où, au moment de la tournée, un effort suffisant avait été fait.

b) *Contrôle sur place, Inspection de l'Assistance publique.*

Comme il a été dit, le contrôle sur place des établissements et œuvres de bienfaisance est confié dans les départements à l'Inspection de l'Assistance publique.

Si la loi et le règlement d'administration publique en font une attribution obligatoire du personnel de l'inspection (inspecteurs et sous-inspecteurs ou sous-inspectrices), aucun autre

texte, arrêté ministériel ou instructions générales, n'a indiqué dans quelles conditions cette surveillance devait être exercée. Aucun crédit n'a été prévu à cette effet au budget de l'Etat, aucun crédit non plus n'a été inscrit dans les budgets départementaux.

Dans ces conditions, faute d'instructions supérieures, l'activité des fonctionnaires de l'Inspection a été plus ou moins grande suivant leur esprit d'initiative, suivant aussi l'intérêt qu'ils apportent personnellement à la mise en jeu de mesures destinées à renforcer la protection de l'enfance malheureuse.

Beaucoup d'inspecteurs ont visité des établissements à l'occasion de tournées d'inspection d'enfants assistés, ou de protégés du premier âge; d'autres ont fait rentrer les dépenses dans le cadre des dépenses de contrôle sur place des lois d'assistance obligatoire, quand les conseils généraux leur ont donné cette attribution supplémentaire de leurs fonctions essentielles. Par contre, dans quelques départements, des inspecteurs absorbés par leur travail habituel, privés parfois de sous-inspecteurs, n'ont procédé à aucun contrôle sur place, attendant des ordres qu'ils n'ont pas reçus.

Cependant, si les fonctionnaires de l'Inspection ne pouvaient être tenus d'aller visiter des établissements ou des œuvres situés loin de leur résidence, dans des communes où ne les appelaient ni enfant assisté ni enfant protégé, du moins auraient-ils dû voir ceux situés dans leur ville, quelquefois même à proximité immédiate de leurs bureaux ou de leur domicile.

Dans quelques départements les inspecteurs non seulement ont visité les établissements déclarés, mais encore se sont attachés à rechercher ceux qui devraient rentrer dans le cadre de la loi. A l'occasion de leurs tournées, dans leurs entretiens avec les maires, les secrétaires de mairie, les commissaires de police, ils ont fait une intéressante prospection, rentrant dans leurs attributions de contrôle et digne d'être donnée en exemple.

La plupart des visites ont donné lieu à rapports adressés au préfet; mais cette pratique n'est pas générale, et des établissements effectivement visités ayant provoqué des observations n'ont à leur dossier aucune pièce mentionnant le passage du contrôle.

A l'inspection, chaque établissement visité devrait avoir son dossier particulier dans lequel seraient classés les divers rapports présentés à leur sujet.

En rendant obligatoire la rédaction du rapport dont le contenu devrait être porté à la connaissance du conseil départemental, il conviendrait de donner un cadre général pour guider les contrôleurs :

- Description sommaire des locaux, dimensions des dortoirs, cubes d'air, installations sanitaires diverses, etc. ;
- Effectif des hospitalisés, catégories diverses ;
- Situation juridique de l'institution ;
- Tenue du registre légal ;
- Examen général de la situation financière de l'œuvre ou de l'établissement, principales ressources, celles notamment provenant du travail des hospitalisés, principales dépenses, etc. ;
- Règlement intérieur, dispositions essentielles ;
- Réglementation du pécule, fonds commun, trousseau, etc. ;
- Appréciation d'ensemble sur l'institution inspectée.

§ II. — Les conseils départementaux de l'Assistance publique et de la bienfaisance privée.

Ces conseils ont été constitués dans les conditions fixées par la loi et par le règlement d'administration publique.

Les collèges électoraux des établissements publics ont fait l'objet d'un arrêté ministériel. Dans la plupart des départements, les collèges comprenant les associations simplement déclarées et ceux des associations reconnues d'utilité publique ont fait l'objet d'arrêtés préfectoraux. C'est là une procédure à appliquer partout, notamment pour déterminer la date d'expiration des pouvoirs, ou pour ouvrir les réclamations contre les désignations des membres.

Quelquefois, faute de liaison suffisante, les listes des électeurs n'ont pas concordé avec les déclarations portées au

registre des associations de la loi du 1^{er} juillet 1901. Des omissions ont été effectuées qui, cependant, ont pu être réparées avant le jour du vote.

Parfois, la presse locale ainsi que le *Recueil des Actes administratifs* ont donné la composition des collèges électoraux. Il est arrivé que des œuvres n'existant plus ont été portées sur ces listes, que d'autres ne rentrant pas dans le cadre de la loi ont alors voté, et que d'autres, déjà déclarées de bienfaisance par application de la loi, n'ont pas été appelées à prendre part au vote.

La procédure décrite par le décret du 16 mars 1934 a été suivie. Il est cependant regrettable qu'on ait mis tant de rapidité à constituer les collèges électoraux et à procéder aux votes, avant d'avoir fait le recensement des établissements soumis à la loi de 1933. Il est juste d'ajouter que les réclamations formulées par les œuvres ont été très peu nombreuses, sans doute parce qu'au moment du vote les œuvres ignoraient, sinon l'existence, du moins la composition du conseil et la procédure d'élection.

Le secrétariat du conseil départemental est assuré généralement par l'inspecteur de l'Assistance publique. Aucun crédit, sauf de rares exceptions, n'est prévu pour le fonctionnement du conseil, pas plus que pour les frais de déplacement des membres n'habitant pas le chef-lieu.

Constitués par arrêtés préfectoraux, les conseils départementaux sont composés comme il est prévu par la loi. Cette composition n'appelle pas d'observations.

Aux termes de l'article 26 de la loi, le conseil comprend notamment :

« Le premier président de la Cour d'appel ou le président du Tribunal civil du chef-lieu ou un juge de son siège désigné par lui. »

Il semble, à lire ce texte, que le haut magistrat, suivant les cas, premier président de la Cour ou président du Tribunal civil, désigné pour faire partie de droit du conseil, a toute latitude de se faire remplacer par un magistrat désigné par lui. Dans beaucoup de départements, les hauts magistrats ont tenu à faire partie eux-mêmes du conseil et ont assisté à ses séances.

Dans un département du Midi, siège d'une Cour d'appel, le premier président a informé le préfet qu'il chargeait « le président du Tribunal civil de participer, par lui-même ou tel juge de son siège qu'il désignera, au Conseil départemental de l'Assistance publique ». Quelques jours après le président du Tribunal civil annonçait au préfet que « délégué par le premier président, pour assurer l'application de la loi, il délèguait à son tour un juge du siège ». Est-ce que cette délégation d'une délégation est conforme à la loi? Le texte primitif, proposé par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, était plus explicite; il spécifiait que « suivant le cas, le premier président ou le président du Tribunal civil désigne comme suppléant un magistrat de son siège ».

Les conseils départementaux se sont, en général, réunis au moins une fois, pour constituer leur bureau, désigner une section permanente et examiner l'ensemble de leurs attributions. En fait, ces conseils n'ont qu'une activité très ralentie. Certains n'ont pas tenu de séances depuis leur constitution, d'autres ont tenu séance, mais pour statuer sur des questions de prix de journée, qui ne sont pas l'essentiel de leurs attributions au regard de la loi de 1933.

Quelques-uns, cependant, se sont mis à la tâche, et ont porté leur attention sur les nombreux problèmes soumis à leur examen. Le conseil d'un département de l'Ouest a, dans sa première séance, nettement défini son programme, et fixé la besogne incombant à sa section permanente.

« Le conseil décide à l'unanimité d'accorder à la Commission permanente, le pouvoir de statuer en premier ressort, sur les affaires suivantes :

« 1° S'assurer que tous les établissements et particuliers pour lesquels une déclaration lui a été transmise par le préfet sont soumis à la surveillance instituée par la loi;

« 2° Approuver les règlements des fonds de pécule. Il peut en demander la modification et peut exiger le relèvement des taux de pécule, au-dessus du minimum réglementaire;

« 3° Statuer sur les demandes tendant à obtenir que la partie des pécules qui constitue la prime *d'épargne* soit

conservée en dépôt par l'établissement au lieu d'être versée sur des livrets individuels de caisse d'épargne;

« 4° Examiner l'état annuel de gestion des pécules fourni par chaque établissement et, s'il le juge utile, exiger la vérification;

« 5° Approuver la disposition réglementaire fixant la durée de l'apprentissage;

« 6° Statuer sur les décisions qui lui sont déférées par le préfet, concernant la suppression du pécule à certains assistés :

« — Se prononcer sur toute demande de dispense de constitution d'un fonds de pécule (ses décisions sont dans ce cas susceptibles d'un recours suspensif, dans le délai d'un mois, auprès du Conseil supérieur de l'Assistance publique);

« — Ordonner la fermeture des établissements qui n'auraient pas déféré aux injonctions du préfet à la suite d'observations du contrôle;

« — Statuer sur les demandes de réouverture;

« — Emettre son avis sur la fixation annuelle des prix de journée dans les établissements hospitaliers;

« 7° Enfin, en exécution de l'article 26 (2° et 3° alinéas de la loi) émettre son avis sur les vœux et sur toutes les questions qui lui seront soumises par le préfet en ce qui concerne l'assistance obligatoire, la bienfaisance et la coordination des efforts de l'action publique et des œuvres privées. »

Par contre, le conseil se réserve le droit de donner un avis définitif sur :

« 1° Toute demande de dispense de constitution d'un fonds de pécule;

« 2° Toute procédure de fermeture des établissements qui n'auraient pas déféré aux injonctions du préfet à la suite d'observations de contrôle;

« 3° De statuer sur les demandes de réouverture;

« 4° D'émettre son avis en dernier ressort sur la fixation annuelle des prix de journée dans les établissements hospitaliers. »

Malgré quelques heureuses exceptions, la grande majorité des conseils départementaux s'est bornée à examiner sommairement les déclarations effectuées et à donner des dispenses de pécule. La jurisprudence qu'en attendaient les rédacteurs du règlement d'administration publique n'existe pas jusqu'à maintenant.

§ III. — Application de la loi.

Les obligations essentielles, auxquelles la loi de 1933 et le règlement de 1934 soumettent les établissements de bienfaisance privée, se réfèrent à quatre points faisant l'objet de sous-paragraphes spéciaux :

Déclarations;
Registre légal;
Règlement intérieur;

Constitution d'un pécule (dans les établissements de mineurs).

a) Déclarations.

Dans quelques départements, les déclarations ont été faites de façon régulière dans les mairies qui en ont donné avis à la préfecture.

Mais, bien souvent, il a fallu laisser aux œuvres existantes des délais autrement longs que ceux prévus dans le règlement d'administration publique. Les déclarations se sont espacées sur toute l'année 1935, parfois même sur l'année 1936.

Il y a à cet égard un flottement certain qui s'explique par l'imprécision des termes employés.

L'article 1^{er} de la loi ne donne pas de définition de l'établissement de bienfaisance. Le règlement proposé par le Conseil supérieur de l'Assistance publique remédiait à cette lacune; mais le règlement du Conseil d'Etat n'a pas maintenu pareille disposition, laissant toute latitude aux conseils départementaux en cas de contestation. Les conseils départementaux, la

plupart du temps, n'ont pas osé prendre une position nette, de peur d'encourir le blâme d'être trop strict à l'égard des œuvres privées. C'est ainsi, notamment, que les œuvres et institutions s'occupant de recueillir des pupilles pénitentiaires, d'ailleurs déjà contrôlées à ce titre, sont restées en dehors de l'application de la loi de 1933. Et cependant, hébergeant ou plaçant des mineurs, il semble bien qu'il n'y ait à leur égard aucune contestation possible.

D'un autre côté, sont considérés comme établissements de bienfaisance, les particuliers ou associations hospitalisant normalement dix assistés (art. 1^{er}). Faute de précision donnée dans le texte législatif ou dans le règlement d'administration publique, de confuses discussions se sont établies pour savoir s'il s'agissait de dix hospitalisés effectivement présents ou d'une institution ayant possibilité d'héberger dix personnes (capacité d'hospitalisation); suivant l'interprétation donnée, le champ d'action de la loi est plus ou moins restreint. Inutile de préciser que les œuvres privées soutiennent la première de ces interprétations, et qu'ainsi elles limitent leurs obligations légales.

Dans certains départements, les déclarations ont été conservées dans les mairies, qui en ont simplement donné avis à la préfecture; dans d'autres, elles ont été transmises par les mairies à la préfecture; parfois, elles ont été faites directement à la préfecture. Faute d'instructions générales venant d'en haut, les services départementaux ont opéré de façon différente.

Certaines déclarations ont été effectuées avant la publication à l'*Officiel* du modèle réglementaire. Elles ne contiennent que des indications vagues sur la situation juridique de l'institution, sur les effectifs de ses assistés. Rares sont celles auxquelles sont annexés les règlements intérieurs.

Beaucoup sont de date plus récente (1935 et 1936) et sont intervenues après les sondages du contrôle sur place.

Mention de la délivrance des récépissés est exceptionnellement marquée sur les avis transmis à la préfecture. Il serait utile de rappeler les prescriptions de la loi à cet égard et de fixer si la déclaration doit être conservée à la mairie ou transmise au service départemental. Il semble que la déclaration

devrait être faite en double exemplaire, l'un restant aux archives de la mairie, l'autre allant à la préfecture. Le récépissé donné à l'œuvre devrait être donné au moment du dépôt de la déclaration et non pas plusieurs mois après comme il a été relevé dans plusieurs départements.

b) *Le registre légal.*

L'article 4 de la loi prévoit la tenue d'un registre-matricule et d'observations dont le modèle a été établi par l'arrêté ministériel du 12 mai 1934. Ce registre doit être coté et paraphé par le juge de paix.

En fait, cette prescription n'est pas observée dans beaucoup d'établissements; quand ceux-ci possèdent le registre réglementaire on constate qu'il n'est ni coté ni paraphé par le juge de paix.

c) *Règlements intérieurs.*

En vertu de l'article premier du décret du 16 mars 1934, toute déclaration concernant des établissements recevant des mineurs doit être accompagnée du règlement intérieur. Cette prescription est formelle; en fait, elle est rarement remplie, souvent la pièce jointe n'a de règlement que le nom.

Les renseignements donnés sont parfois trop succincts ou volontairement imprécis. La contenance en lits d'hospitalisation est sans valeur réelle; les règles d'attribution et de gestion des pécules manquent généralement de clarté.

Dans deux départements, les conseils départementaux ont élaboré un règlement-type pour servir de modèle aux établissements de mineurs. Tous les établissements de ces départements ont adopté ce règlement. Il y a là une initiative heureuse qui pourrait être recommandée.

Seules, les dispositions concernant le pécule, la durée de l'apprentissage et le trousseau doivent être soumises à l'approbation des conseils départementaux; mais en quoi un règlement modèle pourrait-il gêner les œuvres, qui possèdent, par ailleurs, une représentation légale au sein du conseil départemental?

Il conviendrait aussi de recommander aux œuvres ayant une même organisation centralisée (Bons Pasteurs, Sœurs de Saint-Vincent-de-Paul, etc.), d'édicter pour leurs filiales diverses un règlement intérieur unique. Ce règlement d'un type uniforme pourrait ensuite être adapté aux particularités locales. En fait, les établissements relevant d'un organisme unique ont d'ailleurs un fonctionnement similaire.

d) *Organisation du pécule.*

Les établissements de mineurs, dans les conditions rappelées plus haut, sont tenus d'organiser un pécule-récompense (et non pas salaire) pour les enfants en âge et en état de travailler.

Les dispositions, cependant très formelles de la loi à cet égard, ne sont pas toujours suivies.

Dans un certain nombre d'établissements, faute de règlement intérieur, le pécule est institué suivant des règles anciennes remontant à une époque bien antérieure à la loi de 1933; quelquefois, il faut le noter, le pécule ainsi donné est supérieur au minimum exigé par la loi.

Parfois, les établissements se retranchent derrière le texte même de la loi (moins de 10 pupilles en âge et en état de travailler); la durée de l'apprentissage qui n'est pas définie nulle part ouvre la porte à des interprétations qui ne semblent pas cadrer avec les préoccupations de sauvegarde des intérêts des enfants qui ont guidé le législateur.

Dans la plupart des établissements, l'apprentissage est considéré comme se prolongeant pendant au moins trois années; on pense d'autre part que l'expression « en état de travailler » ne s'applique pas aux enfants en cours d'apprentissage. Avec pareille interprétation, la grande majorité des établissements de bienfaisance reste en dehors du champ d'application de la loi. Cette interprétation est celle que donne la brochure publiée sur la loi de 1933, par l'Office central des Œuvres de Bienfaisance. Il serait opportun que l'Administration supérieure prît à cet égard une position ferme ou demandât l'interprétation du Conseil d'Etat.

Au surplus, la loi a fait preuve vis-à-vis des œuvres privées d'un grand esprit de libéralité. Elle prévoit des dérogations à l'obligation du pécule quand les ressources de l'œuvre sont modiques, quand les établissements se bornent à donner un enseignement professionnel ou ménager.

D'autre part, les versements sont supprimés en cas de maladie, d'incapacité permanente de travail, en cas de chômage; ils sont réduits quand la présence des enfants dans l'établissement a été interrompue, et même à titre de sanction. On ne saurait dire que les œuvres privées soient systématiquement malmenées.

Certes beaucoup ne demandent qu'à se soumettre aux prescriptions légales, dans un désir de collaboration, qu'il appartient au contrôle sur place de chercher à maintenir.

Les dispenses de péculs sont soumises au conseil départemental. Ce dernier bien souvent n'a pas les éléments d'appréciation et donne un avis non motivé. Quand une œuvre allègue la modicité de ses ressources, il semble qu'elle doive être invitée à donner des justifications et à laisser examiner sa comptabilité par le contrôleur sur place.

Les dispenses, d'après l'article 6 du règlement d'administration publique du 10 mars 1934, sont annuelles et renouvelables. Cette prescription formelle est lettre morte. Les dispenses accordées en 1935 n'ont pas été expressément renouvelées en 1936. Les conseils départementaux ont transformé en règle permanente ce qui n'est que temporaire.

Les fonds de pécule, prévus par les articles 9 et suivants de la loi, n'existent presque nulle part, sous la forme indépendante qui a été fixée.

Les états de pécule sont, jusqu'ici rarement établis. Un modèle réglementaire a bien été institué, mais de nombreux établissements l'ignorent. Les conseils départementaux n'en ont, jusqu'ici, qu'exceptionnellement été saisis.

Les investigations de l'Inspection générale permettent d'affirmer que la comptabilité des péculs n'est tenue dans les conditions réglementaires que dans quelques rares établissements où des livrets individuels de caisse d'épargne sont pris au nom des jeunes gens ou des jeunes filles. En y mettant un

peu de bonne volonté, tous les établissements soumis à la loi pourraient facilement faire ce que d'autres exécutent déjà.

A signaler cette anomalie du pécule minimum donné aux enfants de placement ordinaire (famille, orphelines, etc.) fixé à un chiffre inférieur à celui des pupilles pénitentiaires (0 fr. 25 pour les premiers, 0 fr. 50 pour les seconds). Il est vrai que, pour ces derniers, des prix de journée sont payés par l'Administration pénitentiaire et le pécule, somme toute, est pris par l'œuvre sur ce prix de journée. Mais cette différence de traitement ne choque-t-elle pas un peu?

Là où les péculs sont donnés (75 francs par an au minimum) ils sont très loin d'atteindre les chiffres élevés des pupilles de l'Assistance publique placés à gages. Les sondages effectués sont très concordants. Peu nombreux sont les enfants sortant d'établissements de bienfaisance privée, et y ayant séjourné jusqu'à leur majorité, qui possèdent un millier de francs à la Caisse d'épargne. Sans doute, ont-ils appris un métier; mais pour les filles notamment, sous couleur d'enseignement ménager, on ne leur donne bien souvent que les notions de « bonne à tout faire », ce qui ne saurait être considéré comme un véritable métier au sens envisagé par la loi.

Les déclarations spéciales prévues par les œuvres plaçant chez des particuliers ne sont pas effectuées et, cependant, des œuvres de ce genre existent.

C'est dans cet ordre d'idées que le contrôle de l'autorité publique est le plus indispensable. Il conviendrait de rappeler aux préfets les prescriptions contenues dans la loi et de leur demander de veiller à leur stricte application.

Les trousseaux rendus obligatoires sous certaines conditions sont, en général, donnés par les œuvres. Leur composition varie; l'estimation en est toujours faite au bénéfice moral de l'œuvre qui semble consentir une grande libéralité, alors qu'en fait dans les établissements de jeunes filles ce sont ces dernières qui les confectionnent avec les étoffes ou toiles données par l'œuvre.

Cependant, dans quelques établissements, des trousseaux complets comprenant même des draps, des serviettes de toilette, etc., sont emportés par les enfants; le nombre de

pièces qu'ils comprennent est souvent fonction de la conduite et du rendement au travail et constitue comme une récompense aux meilleurs sujets.

§ IV. — Etablissements visités.

L'Inspection générale ne pouvait prétendre dans les départements inspectés voir tous les établissements soumis à la loi de 1933. Elle a tenu cependant à en visiter un certain nombre, ceux qui reçoivent des mineurs, orphelinats, refuges, Bons-Pasteurs, etc., et ceux qui n'avaient pas été soumis jusqu'ici à un contrôle sur place.

L'impression en général qui se dégage de ces sondages est bonne. La plupart de ces établissements sont installés, matériellement, dans des conditions correctes, et ont fait, depuis quelques années un effort sérieux pour se moderniser. Certains offrent même un confort hygiénique et sanitaire que bien des établissements publics ne possèdent pas.

Les soins donnés aux enfants tendent à remplacer la famille absente et, souvent, une atmosphère de gaieté et de joie est créée autour de ces petits hospitalisés.

L'alimentation est dans l'ensemble surveillée de près; l'enseignement pour les enfants d'âge scolaire est donné dans les conditions légales; parfois une inspection médicale régulière est instituée. Certaines œuvres ont des colonies de vacances où les petits vont passer l'été, et où les enfants de 13 à 21 ans séjournent de deux à trois semaines.

Pour les filles, lingerie, couture, broderie, sont les travaux habituels; les ateliers sont spacieux, et parfois des blanchisseries modernes sont annexées aux œuvres. Mais il arrive que le caractère philanthropique de l'institution s'efface devant le rendement industriel ou commercial.

Les visites d'établissements n'ont donc pas toujours laissé des impressions uniquement favorables. Dans quelques-uns, le travail des enfants semble profiter à l'ensemble de la communauté religieuse dont l'installation s'enchevêtre avec celle réservée aux hospitalisés.

Dans d'autres, un manque d'aisance apparaît dans l'aménagement de bâtiments anciens, plus cloîtres que pensionnats; certains petits établissements qui ont de la difficulté à vivre pourraient sans inconvénients disparaître. Faire de la philanthropie, quand on est dépourvu de ressources, est sans doute d'une grande beauté morale mais, pratiquement, d'un effet désastreux sur ceux qu'on entend secourir.

Néanmoins, la grande majorité des établissements, les dirigeants des œuvres, laïques ou congréganistes, semblent montrer une indiscutable bonne volonté et le désir net de satisfaire aux prescriptions administratives.

Aucune difficulté n'a été signalée à l'occasion des visites effectuées au titre du contrôle sur place. Pour des mineurs placés dans des internats annexes d'établissements industriels, quelques conflits sont survenus avec le contrôle. Il conviendrait de préciser si ces internats tenus en général par des congrégations rentrent ou non dans le cadre de la loi de 1933. Les mineurs payant leur pension et leurs dépenses d'entretien avec leur salaire, il semble difficile d'assimiler ces institutions à des établissements de bienfaisance.

§ V. — Donations ou legs aux associations déclarées de bienfaisance.

Dans les départements vus au cours de la tournée, peu de cas de donations à une association déclarée de bienfaisance ont été relevés. Dans un département de l'Ouest, une association a bénéficié des dispositions législatives. Mais elle n'était pas jusqu'au passage de l'Inspecteur général considérée par les services départementaux comme rentrant dans le cadre de la loi de 1933. Par suite d'une erreur d'interprétation la simple déclaration de la loi de 1901 a été jugée suffisante pour lui appliquer le régime exceptionnel de l'article 35 de la loi; ce qui est manifestement contraire aux prescriptions légales.

§ VI. — Conclusions.

La loi de 1933 est d'application trop récente pour qu'il soit possible de porter sur elle un jugement. En tous cas, la tournée de l'Inspection générale permet d'affirmer qu'elle est

loin de recevoir sa pleine application. Le contrôle d'exécution commence juste maintenant à jouer, réserve faite de quelques départements où des fonctionnaires de l'Inspection de l'Assistance publique particulièrement actifs, sans attendre de problématiques instructions, ont visité les établissements privés.

Les institutions de bienfaisance privée, en général, se sont soumises sans opposition aux prescriptions légales ou réglementaires. Celles qui ne l'ont pas fait ont péché moins par résistance que par ignorance.

Mais la loi et le règlement de 1934 présentent des lacunes ou des obscurités qu'il convient de supprimer.

Tout d'abord, comment délimiter le champ d'application de la loi? Quels établissements rentrent dans ce champ d'action? Plutôt que de faire fonds sur la jurisprudence des conseils départementaux, pourquoi ne pas prendre parti dans un texte formel? L'article 1^{er} de la loi est très général; mais la déclaration et le contrôle visent-ils par exemple des établissements déjà régis par une réglementation spéciale (sanatoria et préventoria)?

Comment, ensuite, réglementer le pécule dans les établissements de mineurs? N'y aurait-il pas intérêt à préciser les conditions dans lesquelles il devient obligatoire, à fixer une limite à l'apprentissage qui soit la même pour toute la France dans un métier similaire?

Comment aussi déterminer le rôle du contrôleur sur place, de l'Inspecteur de l'Assistance publique? Doit-il visiter régulièrement toutes les institutions visées par la loi de 1933, visites annuelles, semestrielles, trimestrielles? Doit-il au contraire n'intervenir qu'en cas d'incident ou de réclamation? Qu'on n'oublie pas qu'il s'agit d'une loi de collaboration, dont l'application trop stricte dans certains départements, où la plupart des œuvres sont confessionnelles, risque de mettre un frein à l'activité de la bienfaisance privée.

D'autre part, la plupart des établissements soumis à la loi de 1933 sont déjà soumis à des contrôles divers. Enseignement primaire ou enseignement technique, travail, hygiène. N'y aurait-il pas intérêt à mettre en harmonie ces divers contrôles et à instituer entre eux une liaison étroite et permanente?

Aussi bien, dans le domaine administratif, déclarations, règlements intérieurs, etc., le manque d'instructions précises dans une matière aussi délicate, gêne-t-il l'action de ceux qui ont mission d'appliquer la loi.

Préfets, agents d'exécution, inspecteurs de l'Assistance publique, conseils départementaux ont besoin de connaître exactement le champ d'application de la loi, les limites de leurs pouvoirs, l'esprit dans lequel ils doivent l'exercer.

Il ne faut pas oublier que si elle est devenue une loi de collaboration, la loi du 14 janvier 1933 trouve son origine dans les réactions de l'opinion publique contre certains scandales et certains incidents qui, il y a quelque trente ans, alimentèrent des polémiques passionnées. Au moment du vote de la loi une sorte de compromis s'est trouvé réalisé entre les partisans de la liberté de la bienfaisance privée et ceux du contrôle de l'Etat.

Pour que ce compromis, voulu par le législateur, conserve son effet, pour que la loi soit appliquée avec l'esprit de libéralisme dans lequel elle a été votée, il est nécessaire de donner aux autorités locales toutes indications susceptibles de les guider, comme aussi d'éviter de regrettables malentendus dont les malheureux feraient les frais.

IV

Application de la législation et de la réglementation relatives aux eaux minérales.

Rapporteurs:

MM. les docteurs G. DEQUIDT et D. SANTENOISE,

Inspecteurs généraux.

Les mesures législatives et réglementaires, ainsi que les instructions concernant les eaux minérales et les stations thermales intéressent tout particulièrement le Département ministériel chargé de la santé publique. En effet, l'efficacité des eaux minérales, dont l'usage remonte à la plus haute antiquité, impose à ce Département une tutelle étroite sur la conservation et l'emploi de ce précieux moyen d'action thérapeutique et médical.

De plus, il n'est pas douteux qu'il y ait grand intérêt à perfectionner nos connaissances concernant l'origine, la composition, le mode d'action, les indications et les contre-indications des eaux minérales. C'est là encore une préoccupation qui ne saurait échapper à un ministère dont l'intervention doit s'appuyer sur des données médicales et techniques précises.

« Les eaux minérales étant un don de la nature », ainsi que l'a bien précisé l'arrêté du Directoire exécutif du 23 vendémiaire an VI, il y a lieu de prendre toutes mesures permettant de faire bénéficier de cet agent thérapeutique les malades les moins fortunés. C'est pourquoi l'aspect social du thermalisme ne saurait non plus être négligé.

Les Pouvoirs publics se sont d'ailleurs préoccupés depuis longtemps de tenter d'organiser le traitement des indigents dans les stations thermales. Malheureusement, ces efforts ont

été parcellaires et notoirement insuffisants. Il importerait que des mesures fussent prises pour permettre une organisation administrative et financière rationnelle et efficace du traitement des indigents dans les stations hydrominérales et climatiques.

La loi sur les assurances sociales impose aussi aux services de la santé publique de se préoccuper de l'utilisation par les assurés sociaux de la thérapeutique thermique.

Une enquête, effectuée à la Caisse de Seine et Seine-et-Oise, a permis de constater que pour cette seule caisse près de 10.000 malades étaient susceptibles de relever de la thérapeutique thermique. On peut en déduire le nombre de sujets qui tireraient un bénéfice certain de quelques cures thermales bien conduites. Il n'est pas douteux que la netteté des effets thérapeutiques obtenus lorsque les cures sont appliquées, dans des conditions précises, à des cas bien déterminés, permet d'affirmer que du point de vue financier les caisses d'assurances sociales verraient alléger leurs charges et qu'en fin de compte une organisation rationnelle de la thérapeutique thermique des assurés sociaux aboutirait, du point de vue financier, à des économies effectives, et du point de vue social, à des résultats non négligeables.

Enfin, un point de vue qui, à l'heure actuelle, ne saurait laisser indifférents les Pouvoirs publics, est celui de l'importance du thermalisme dans l'économie nationale de la France.

En effet, d'après la *Statistique de l'Industrie minérale*, publiée par le Ministère des Travaux publics, il existait en 1931 :

1.179 sources hydrominérales ;

228 établissements balnéaires ;

108 établissements non balnéaires.

494.070 malades ont fréquenté, en 1931, les stations thermales.

261.000.000 de bouteilles ont été vendues au cours de la même année.

Si l'on estime qu'en moyenne chaque curiste dépense environ 2.000 francs au cours de sa cure, on peut supposer qu'en 1931 les curistes ont dépensé un milliard dans les stations françaises. Il n'est pas exagéré d'estimer à une centaine de millions les

dépenses effectuées au titre des transports (200 francs pour le déplacement aller et retour, chiffre certainement très au-dessous de la vérité).

En chiffrant à la somme de 2 francs minimum le montant moyen du prix du litre d'eau minérale, on est conduit à calculer que la vente de l'eau minérale en bouteilles a rapporté, en 1931, près de 600 millions.

Par conséquent, il n'est pas exagéré de penser que, même pour une année au cours de laquelle la crise économique se faisait déjà sentir, le thermalisme a créé un mouvement d'affaires que l'on peut estimer à un milliard et demi.

Du point de vue fiscal, le thermalisme constitue une source de recettes fort importante.

Pour s'en convaincre, il suffit de chiffrer :

a) Le rendement fiscal d'une somme d'un milliard et demi en circulation ;

b) Le rendement de la taxe sur les bouteilles d'eau minérale qui, au tarif de 20 centimes par bouteille, dépasse certainement 50 millions ;

c) La taxe de séjour dont le rendement est d'environ 20 millions par an ;

d) Le produit des jeux.

Il n'est pas douteux que les services des finances pourraient donner sur ces divers points des précisions intéressantes, et il n'est pas impossible que l'on soit conduit à constater que, même au cours d'une année qui n'a pas été particulièrement favorable à l'industrie thermique, le thermalisme a permis d'effectuer environ le centième des recettes budgétaires.

Ajoutons enfin que cette branche de l'activité économique du pays est particulièrement intéressante ; car elle permet la rentrée d'une quantité importante de devises étrangères.

L'ensemble de ces considérations a conduit l'Inspection générale, d'accord avec l'Administration centrale, à aborder au cours des années 1935 et 1936, l'étude générale des conditions d'application des lois et règlements relatifs à la police, à la protection et à la surveillance des eaux minérales.

Cette législation et cette réglementation sont essentiellement dominées par le souci d'assurer à nos richesses thermales une exploitation conforme aux exigences de la santé publique.

Leur correcte application et les garanties qui en résultent sont de nature à servir le bon renom de nos stations françaises et leur meilleur développement.

Si le contrôle de cette application devait révéler des insuffisances et des imperfections, les observations recueillies au cours de la tournée permettraient les redressements et les améliorations nécessaires.

Déjà l'Inspection générale avait porté ses investigations, en 1925, sur l'application des lois et règlements d'hygiène dans les stations hydrominérales et sur l'utilisation de la taxe de séjour et, en 1928, sur la gestion des établissements thermaux de l'Etat.

Nous aurons à nous référer à quelques-unes des observations et conclusions présentées dans les rapports consécutifs à ces tournées.

La mission entreprise, en 1935 et 1936, trouve son cadre précis dans des décrets en date du 30 avril 1930, qui ont apporté aux textes antérieurs, réglementant l'exploitation des sources d'eaux minérales et des établissements thermaux, des modifications importantes, et prévu des dispositions nouvelles dont il était particulièrement intéressant de connaître les résultats.

*Rappel et analyse de la réglementation
relative aux eaux minérales, aux établissements thermaux
et aux stations hydrominérales.*

Nous ne mentionnerons que pour mémoire les lois et règlements généraux d'hygiène tels que la loi du 15 février 1902, qui constitue la charte de la protection de la santé publique sur l'ensemble du territoire.

Les règlements sanitaires obligatoirement prévus par cette loi contiennent des dispositions spéciales aux stations hydrominérales.

Dans la partie relative aux attributions des conseils départementaux d'hygiène et des commissions sanitaires, elle se réfère expressément au décret-loi du 18 décembre 1848, qui prévoit la consultation de ces assemblées sur « ... l'amélioration des établissements d'eaux minérales appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes et aux particuliers, et le moyen d'en rendre l'usage accessible aux malades pauvres ».

Elle dispose, en outre, que le Conseil supérieur d'Hygiène publique délibère au sujet « ... des conditions d'exploitation ou de vente des eaux minérales sur lesquelles il est consulté par le Gouvernement ».

Ces dispositions, ainsi que la loi du 24 septembre 1919, sur la création de stations hydrominérales, ont fait l'objet spécial de l'examen de l'Inspection générale au cours de sa tournée de 1925.

Pour trouver les textes les plus anciens relatifs à l'organisation du contrôle des eaux minérales, sur lesquelles devaient porter nos investigations, il faut remonter à l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 mai 1781 sur l'examen et la distribution des eaux minérales et médicinales, qui pose déjà le principe de la surveillance « par des intendants et commissaires spéciaux ».

A la période révolutionnaire, un certain nombre d'arrêtés et d'instructions réglementent les distributions des eaux minérales et la gestion des sources et établissements.

Ce sont, notamment, les arrêtés du Directoire exécutif du 23 vendémiaire an VI sur la gratuité des eaux pour les indigents et les blessés militaires, des sources et établissements, puis les arrêtés des consuls du 3 floréal an VIII et du 6 nivôse an XI, sur l'application et l'administration des établissements et les baux à ferme.

La loi sur les mines, du 21 avril 1810, prévoit l'intervention des ingénieurs dans son article 50, « si les travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine sont de nature à compromettre la sécurité publique..., la conservation de..., celle des eaux minérales... ».

L'ordonnance royale du 20 décembre 1820 porte création de l'Académie de médecine spécialement instituée, aux termes de l'article 2, « pour répondre aux demandes du Gouvernement sur tout ce qui intéresse la santé publique et principalement

sur les épidémies, les maladies particulières à certains pays, les épizooties, les différents cas de médecine légale, la propagation de la vaccine, l'examen des remèdes nouveaux, les remèdes secrets tant internes qu'externes, *les eaux minérales naturelles ou factices* ».

C'est l'*ordonnance royale du 18 juin 1823*, portant règlement sur la police des eaux minérales, qui constitue le premier texte fondamental et le point de départ du contrôle et de la surveillance organisés par les Pouvoirs publics pour assurer une exploitation et une distribution des eaux minérales ou artificielles, conformes aux intérêts de la santé publique.

Cette ordonnance a posé le principe de l'autorisation ministérielle préalable à l'exploitation de toute source d'eau minérale et confié le contrôle de cette exploitation à des médecins-inspecteurs nommés par le Ministre. L'intervention de ces fonctionnaires, prépondérante au moment de l'autorisation, devait s'exercer sur tout ce qui concerne « la conservation des sources, leur aménagement » et, dans l'intérieur des établissements, sur « la distribution des eaux et l'usage qui en est fait par les malades », enfin l'expédition des eaux minérales naturelles et artificielles pareillement surveillée par l'inspecteur et accompagnée, précise le texte, « d'un certificat d'origine délivré par lui ».

Il y a lieu de préciser ici qu'aucune allusion n'est faite dans ce texte à la consultation des ingénieurs des mines et que celle-ci n'a été qu'exceptionnellement requise à l'occasion des demandes d'autorisation des sources d'eau minérale et pour la surveillance ultérieure de leur exploitation.

Un décret du 8 mars 1848, rendu par le Gouvernement provisoire, qui avait force de loi, a interdit de faire des recherches souterraines dans un rayon de mille mètres des sources d'eau minérale autorisées, sans une permission de l'Administration publique, en précisant que cette permission ne pouvait être accordée que sur l'avis des ingénieurs des mines.

Par la suite, une circulaire du 15 octobre 1855, du Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics, sur l'organisation du service des eaux minérales, a généralisé la consultation du service des mines parallèlement à celle des

médecins-inspecteurs pour la rédaction des projets d'amélioration et la direction de leur exécution. Toutes les mesures relatives à la recherche, à la conservation et à l'aménagement des sources minérales, rentraient dans les attributions du service ordinaire des ingénieurs des mines.

La loi du 14 juillet 1856 a réglementé les conditions dans lesquelles les sources peuvent être déclarées d'intérêt public et bénéficier d'un périmètre de protection. Dans une seconde partie, elle précisait que des règlements d'administration publique détermineraient non seulement les formes et les conditions de la déclaration d'intérêt public et de la fixation du périmètre de protection, mais encore l'organisation de l'inspection médicale et de la surveillance des sources et des établissements d'eau minérale ainsi que les conditions générales d'ordre, de police et de salubrité auxquelles ces établissements doivent satisfaire.

Ce fut l'objet des décrets du 8 septembre 1856 et du 28 janvier 1860. Le premier, relatif à la conservation et à l'aménagement des sources d'eau minérale, règle le détail de la procédure des déclarations d'intérêt public et de l'établissement des périmètres de protection. Le second organise la surveillance des eaux minérales et de leur exploitation ainsi que l'intervention de l'inspection médicale et de l'ingénieur des mines, en même temps que la salubrité des établissements thermaux et les mesures d'ordre et de police auxquelles est soumis leur fonctionnement.

Il convient de remarquer que la loi de 1856 et les textes consécutifs ont consacré l'intervention parallèle de l'inspection médicale et de la surveillance du service des mines, mais si le décret du 8 septembre 1856 a confié aux ingénieurs des mines l'instruction des demandes d'autorisation, celui du 28 janvier 1860 ne fait participer ces fonctionnaires à la surveillance des établissements thermaux (art. 13) que lorsque l'Administration le juge nécessaire.

Des instructions ministérielles ont, par la suite, précisé et étendu le rôle des ingénieurs des mines à l'occasion de la procédure d'instruction des demandes d'autorisation tout en le limitant à une mission objective de constatation, de description et d'avis sommaire.

En ce qui concerne la surveillance des eaux minérales, postérieurement à l'autorisation, l'Administration n'a que très rarement fait appel à leur intervention et notamment dans tel grand centre minéralogique, comme celui de Clermont, les archives (exception faite des eaux domaniales de Vichy), ne contiennent aucune trace de visite d'eaux minérales.

D'autre part, une loi du 28 février 1883 a supprimé le droit à rétribution, tant de la part de l'Etat que des propriétaires d'établissements, de l'emploi de médecin-inspecteur des eaux minérales et cette disposition a entraîné la disparition progressive des médecins-inspecteurs sur l'ensemble du territoire.

L'Administration centrale, a qui incombe la responsabilité de la bonne gestion de nos richesses thermales, avec le concours de l'Académie de médecine, du Conseil supérieur d'Hygiène et, depuis la loi du 4 septembre 1919, de la Commission permanente des Stations hydrominérales, sans oublier l'Institut d'Hydrologie, n'avait à sa disposition aucune organisation locale de contrôle pourvue d'attributions précises, obligatoires.

C'est cette lacune que se sont efforcé de combler les trois décrets intervenus à la date du 30 avril 1930, relatifs à la police, à la surveillance et à la conservation des eaux minérales.

Le premier de ces décrets, modifiant l'ordonnance du 18 juin 1823 sur la police des eaux minérales, a repris dans son ensemble la procédure d'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation des eaux minérales, en précisant le rôle du Service des Mines et du Service d'Hygiène mis en œuvre dans cette procédure qui comporte, en outre, l'intervention de laboratoires publics d'analyses.

Dans tous les cas, et non seulement pour les sources découvertes par forage et munies d'un captage tubulaire, comme l'avait demandé une circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 20 juillet 1909, faisant suite à un vœu de l'Académie de médecine, l'exploitant ou le propriétaire d'une source doit joindre à sa demande un état détaillé des travaux projetés non seulement pour le captage mais aussi pour l'aménagement (art. 2). L'aménagement comporte l'ensemble des installations par lesquelles l'eau de la source est, à partir du captage, mise soit à

la disposition du public (buvettes, embouteillage), soit à la disposition des établissements thermaux (réservoirs généraux).

Ces projets sont (art. 2) soumis à l'examen critique du Service des Mines qui peut en exiger la modification ou imposer certaines modalités à leurs conditions techniques d'exécution et qui doit exercer le contrôle et la surveillance des travaux. En cas d'opposition du pétitionnaire aux décisions de l'ingénieur en chef des mines, celui-ci en réfère au Ministre chargé de l'hygiène, qui statue après avis du Conseil général des Mines et du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France.

Les ingénieurs des mines dressent un procès-verbal des constatations effectuées par eux avant le commencement des travaux (art. 3) ; ils font de même après leur exécution (art. 3).

Ils procèdent, quand les travaux sont terminés (art. 4), non seulement à la mesure du débit en eau de la source et de sa température, mais encore à la mesure du débit en gaz, à la mesure de la résistivité électrique de l'eau, à la prise d'échantillons pour l'analyse de l'eau et du gaz.

Lorsque les analyses, confiées à des laboratoires publics agréés par le Ministère de la Santé publique, sont effectuées, ils établissent un rapport et un avis d'ensemble (art. 5).

Ainsi, le nouveau décret ne s'est pas contenté de confirmer sous la forme réglementaire les attributions du Service des Mines telles qu'elles résultaient d'un certain nombre d'instructions ministérielles, il a considérablement étendu le rôle de ce service en s'efforçant de le coordonner avec celui des services d'hygiène et de l'administration préfectorale.

En outre, préoccupé de la situation de nombre de sources exploitées sans autorisation, malgré les dispositions impératives de l'ordonnance du 18 juin 1823, il prescrit aux propriétaires de ces sources (art. 7) de solliciter, dans un délai de six mois et suivant les termes de la nouvelle procédure, l'autorisation requise.

Par ailleurs, les dispositions de l'ordonnance de 1823 étaient maintenues en tout ce qui n'est pas contraire à celles du décret.

Le deuxième décret, modifiant le décret du 28 janvier 1860, consacre la suppression des médecins-inspecteurs des eaux miné-

rales et organise, sur des bases entièrement nouvelles, le régime de surveillance applicable aux sources et aux établissements thermaux.

Il impose aux exploitants, d'une part, l'obligation d'analyses périodiques de nature à garantir la pureté bactériologique des sources, d'autre part, la production d'états statistiques annuels sur le fonctionnement des établissements. Il précise, en vue de la surveillance, les attributions respectives du Service des Mines et des services d'hygiène.

Le premier a compétence « pour tout ce qui touche la conservation des eaux minérales et leur aménagement jusqu'aux réservoirs généraux qui les reçoivent ou, s'il s'agit d'eaux à livrer en bouteilles, jusqu'aux ateliers d'embouteillage inclusivement ».

Par ailleurs, la surveillance de la distribution et de l'emploi des eaux, une fois celles-ci amenées dans les réservoirs généraux ou mises en bouteilles, est exercée par le Conseil départemental d'Hygiène et l'inspecteur départemental d'hygiène; elle peut l'être également par l'Institut d'Hydrologie et de Climatologie » (art. 1^{er} du décret).

Ce sont les observations de ces deux services qui provoquent la mise en œuvre des sanctions de retrait ou de suspension d'autorisation dans les cas précités par l'article 5.

Des circulaires ultérieures ont précisé que les laboratoires qualifiés pour les analyses chimiques et bactériologiques imposées par la réglementation relative à la police et à la surveillance des eaux minérales devraient être agréés par le Ministère de la Santé publique et figurer sur une liste arrêtée annuellement par le Ministère après avis du Conseil supérieur et après entente avec le Ministère de l'Agriculture.

Le troisième décret, portant modification du décret du 8 septembre 1856, relatif à la déclaration d'intérêt public et au périmètre de protection des sources, a réglé en détail le rôle des différents organismes appelés à concourir à la préparation des décisions.

Le nouvel article 6 prévoit l'intervention d'une commission départementale, chargée d'examiner les dossiers de demandes. Sous la présidence du préfet ou de son délégué, elle comprend

deux membres du Conseil général, l'ingénieur des mines, l'inspecteur d'hygiène, le directeur du Bureau municipal d'hygiène et deux membres de la Chambre d'Industrie thermale. Le rapport du Service des Mines constitue la pièce fondamentale du dossier.

C'est également à l'ingénieur des mines qu'est tout d'abord soumis, pour rapport et avis (art. 15), la demande d'autorisation de travaux à l'intérieur du périmètre de protection.

La décision de l'Administration centrale intervient après l'avis de nombreux conseils techniques: le Conseil général des Mines, l'Institut d'Hydrologie et de Climatologie, le Conseil supérieur d'Hygiène, l'Académie de médecine, la Commission permanente des Stations hydrominérales et climatiques.

C'est l'ensemble de ces dispositions et de ces procédures que l'Inspection générale avait à examiner dans leur application pratique en s'efforçant d'en apprécier les résultats.

Nous nous bornerons, dans ce rapport, à un certain nombre d'observations générales et de suggestions dégagées au cours de notre enquête.

Organisation départementale des différents services de contrôle.

Le rendement de la nouvelle réglementation des eaux minérales repose essentiellement sur l'étroite collaboration et la parfaite coordination des différents services appelés à intervenir en vue de son application. Cette observation, qui résulte d'une analyse attentive des textes, a été pleinement confirmée par les constatations unanimes de l'Inspection générale au cours de sa tournée.

Le but poursuivi par le rédacteur des règlements de 1830 a été d'étendre à la totalité des sources minérales du territoire, à partir du captage et de l'adduction, jusqu'à l'exploitation et la distribution des eaux, le contrôle technique du Service des Mines, de l'Inspection d'hygiène et des laboratoires d'analyses.

L'Administration, dûment informée des résultats de ce contrôle, devait être ainsi à même de provoquer toutes les initiatives de nature à remédier aux défauts constatés et de prendre toutes les sanctions utiles.

Sans que cette disposition ait été expressément formulée, la création à la préfecture d'une sorte de casier sanitaire des sources d'eau minérale devait être la conséquence obligée de l'organisation projetée.

Ce casier comporterait, avec l'état civil de la source et la date d'autorisation, les conditions imposées à l'exploitation, la statistique des ventes effectuées ou des bains distribués, des analyses périodiques et, s'il y a lieu, la déclaration d'intérêt public, les interventions du Service des Mines, les travaux prescrits ou effectués et éventuellement les sanctions prises.

En fait, les résultats escomptés n'ont été qu'imparfaitement obtenus et dans aucun des départements visités, le casier sanitaire des sources n'a été méthodiquement ou correctement établi.

La plupart des rapports de l'Inspection générale insistent sur le défaut de liaison et de coordination entre les différents services techniques et les services administratifs de la préfecture.

La partie administrative est assurée soit par la division chargée des travaux publics, soit par la division d'assistance et d'hygiène, soit encore par l'Inspection départementale d'hygiène.

Ces administrations ne se considèrent pas comme responsables de l'application générale des décrets arguant qu'aucune instruction ministérielle ou préfectorale ne leur a confié cette responsabilité pour la totalité des opérations intéressant l'ensemble des sources du département.

Il arrive ainsi que les dossiers, souvent incomplets, sont éparés entre plusieurs divisions ou plusieurs services, suivant l'état de la procédure engagée pour les différentes sources, sans que personne ait à se préoccuper de la lenteur ou de la rapidité de leur acheminement. Dans la plupart des départements visités l'Inspection générale a éprouvé de sérieuses difficultés à se faire remettre un état numérique des sources exploitées ou non, et à obtenir dans un délai normal, des renseignements précis sur la situation administrative de ces sources.

Cependant, des états d'ensemble satisfaisants ont pu être fournis, à la demande de l'Inspecteur général, après recherches plus ou moins longues et rassemblement des documents éparés.

Cette constatation souligne, du moins, la possibilité et par conséquent la nécessité d'imposer dans chaque préfecture intéressée une centralisation effective du contrôle des eaux minérales en la confiant à un fonctionnaire responsable.

Le même défaut de coordination se retrouve, à des degrés divers, entre les services chargés du contrôle technique, c'est-à-dire l'Inspection d'hygiène, les laboratoires d'analyses et le Service des Mines.

Les inspecteurs d'hygiène reçoivent bien le plus souvent, ainsi que le prescrit le décret relatif à la surveillance, communication du résultat des analyses bactériologiques, mais ils ne procèdent qu'assez exceptionnellement aux enquêtes suggérées par cette communication. Ils manifestent le plus habituellement tendance à se désintéresser d'un service dont ils n'apparaissent que comme un rouage accessoire.

Au regret exprimé au sujet de ce désintéressement, l'un d'entre eux s'est borné à répondre que les analyses bactériologiques ne lui paraissaient présenter que peu d'intérêt, dans l'ignorance où il se trouvait des conditions dans lesquelles le prélèvement avait été effectué ainsi que des suites données à des dossiers qui ne passent pas par son bureau ou ne font que le traverser.

Par contre si un grand nombre de laboratoires d'analyses se sont contenté d'effectuer les opérations demandées soit par le Service des Mines au cours des instances d'autorisation, soit par les exploitants, d'autres ont apporté une collaboration méthodique à l'application des règlements. C'est ainsi qu'un grand laboratoire du centre s'est préoccupé de relever l'état de la plupart des sources situées dans les départements voisins et par voie de circulaire, a rappelé aux exploitants les obligations de la loi.

Bien que mu par le souci de se procurer une clientèle aussi importante que possible, il a ainsi, en liaison avec le Service des Mines, établi une liste de plus de 200 sources et contribué à étendre le contrôle prévu par les décrets.

Le Service des Mines exerce sa surveillance légale sur les sources comprises dans l'arrondissement minéralogique de son ressort, mais il y a lieu de noter qu'aucune disposition n'as-

sure la liaison obligatoire avec l'Inspection d'hygiène et les laboratoires agréés pour les analyses bactériologiques. Cependant, dans la plupart des cas, par suite d'une entente ou d'instructions préfectorales, les bulletins d'analyses lui sont communiqués.

Les Inspecteurs généraux ont eu, à différentes reprises, l'occasion de souligner l'insuffisance des textes qui se sont contentés de juxtaposer, sans les coordonner, les attributions du Service des Mines et de l'Inspection d'hygiène.

On a vu que l'article 1^{er} du décret relatif à la surveillance impose comme limite à la compétence du Service des Mines les réservoirs généraux et l'embouteillage. Cette surveillance devrait s'étendre à tous les travaux effectués par les exploitants ou les propriétaires et à toutes les opérations de l'exploitation. De même, l'intervention de l'Inspection d'hygiène devrait pouvoir s'exercer non seulement à partir des réservoirs et des mises en bouteilles, mais remonter aux griffons mêmes. L'Inspection générale est unanime à demander que le décret soit modifié en vue de donner à chaque service un droit de surveillance générale.

Il resterait à fixer les mesures à prendre pour assurer l'échange obligatoire des observations recueillies et des constatations faites par les services techniques, ainsi que, pour garantir l'efficacité de l'action administrative qui doit en résulter.

Ce résultat serait facilement atteint par la création à la préfecture d'un service administratif chargé, comme nous l'avons envisagé plus haut, de centraliser toutes les affaires d'eaux minérales et de suivre tous les dossiers des sources et établissements, et qui aurait la responsabilité effective de provoquer au fur et à mesure des indications, toutes les initiatives prévues par les décrets.

La suggestion a été émise que l'Inspection d'hygiène pourrait être chargée de cette centralisation, mais il a paru à l'Inspection générale que cette suggestion ne saurait être retenue dans tous les départements à raison même de l'organisation de l'Inspection d'hygiène. Elle estime que les formules d'organi-

sation peuvent varier, pourvu que la centralisation des affaires soit réelle et la responsabilité du service qui en serait chargé effective. Des instructions ministérielles pourraient être à cet effet adressées aux préfets des départements intéressés.

Contrôle du Service des Mines.

Les observations recueillies à l'occasion de l'intervention du Service des Mines trouvent leur place dans tous les chapitres de ce rapport, puisque cette intervention est prévue aux différentes phases de l'exploitation des sources et des établissements; mais nous voulons souligner une fois de plus l'importance du rôle qui lui a été confié par la nouvelle réglementation.

On sait que l'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation des sources appartient, dans ses parties essentielles, à ce service. Parallèlement aux analyses bactériologiques, effectuées par les laboratoires, il procède aux mesures de résistivité électrique et il est ainsi amené à discuter avec les laboratoires les résultats de cette mesure par confrontation avec ceux des analyses.

Son rapport, au sujet des conditions d'installation du captage et de la nature des travaux prévus pour l'exploitation, clôture la procédure d'autorisation avant l'envoi du dossier à l'Administration centrale. Le contrôle qu'il exerce sur les travaux nécessaires à l'exploitation est tellement étroit qu'on peut l'assimiler à une véritable direction technique.

Ce contrôle peut se poursuivre postérieurement à l'arrêté d'autorisation dans le cas où la mise en exploitation de la source est subordonnée à l'exécution de travaux complémentaires de captage et d'aménagement, également soumis à sa surveillance.

Il est remarquable que l'Inspection générale n'ait eu à enregistrer aucune difficulté relativement à l'application de la procédure d'autorisation et que notamment aucun cas de désaccord ne se soit manifesté entre le Service des Mines et le demandeur, sur le programme des travaux.

En ce qui concerne la surveillance prévue par l'article 1^{er} du décret de 1930, l'Inspection générale doit également rendre hommage à l'activité du Service des Mines. Elle a relevé notamment, dans l'arrondissement minéralogique de Clermont-Ferrand que, sur 450 sources autorisées, 146 ont été visitées une ou plusieurs fois par an.

Dans d'autres arrondissements, comportant un nombre beaucoup plus restreint de sources, toutes ont fait l'objet, dans les années qui ont suivi immédiatement la promulgation des décrets de 1930, d'une visite annuelle et d'un rapport établi conformément à l'arrêté ministériel de 1931.

Il a été possible de constater qu'il ne s'agit pas de visites superficielles. Les rapports transmis à l'Administration à la suite de ces visites sont, dans la plupart des cas, des procès-verbaux détaillés dont le cadre a été tracé par l'ingénieur en chef des mines et qui constituent des pièces fondamentales du dossier de chaque source.

Le contrôle technique des eaux minérales exercé par le Service des Mines, conformément à la réglementation de 1930, n'a pas manqué d'imposer aux fonctionnaires de ce service une surcharge considérable.

Ils ont marqué, au cours de notre tournée, leur surprise que les auteurs de cette réglementation aient négligé de prévoir des indemnités spéciales de contrôle analogues à celles qui sont allouées, par exemple, aux différents contrôles soit des chemins de fer d'intérêt général, ou local, soit des distributions d'énergie électrique, des tramways urbains ou des services départementaux d'autobus subventionnés, etc.

Si le Ministère de la Santé publique, pendant les premières années qui ont suivi l'application des décrets, a pu, en effet, inscrire à son budget des crédits suffisants pour indemniser le Service des Mines, des dépenses supplémentaires de tournée occasionnées par le contrôle des eaux minérales, ces crédits ont été supprimés par la suite.

Il en est résulté un ralentissement de la surveillance et l'ingénieur en chef d'un département du Midi, dans une lettre adressée au préfet, s'est déclaré d'accord avec tous ses collègues pour ne plus fournir le rapport annuel de surveillance qui lui

était réclamé en conformité des dispositions de l'arrêté ministériel du 10 juillet 1931. « Cet arrêté, précise-t-il, en spécifiant la nature des obligations incombant aux ingénieurs des mines pour la surveillance des eaux minérales et pour l'établissement des rapports annuels, a fixé dans le même article le montant des indemnités annuelles forfaitaires allouées aux ingénieurs pour couvrir leurs frais matériels de déplacement. »

« Si le Ministre de la Santé publique considère comme caduque une partie des spécifications de l'arrêté, l'autre partie relative à l'établissement des rapports annuels doit être considérée également comme superflue, d'autant plus que les renseignements concernant les eaux minérales sont indiqués dans nos rapports annuels sur la situation de l'industrie minérale. »

Faute de pouvoir obtenir l'inscription de crédits budgétaires en vue de l'attribution des indemnités légitimement réclamées par les ingénieurs des mines, l'un d'entre eux a suggéré de chercher les ressources nécessaires dans la majoration d'un millime de la taxe de 5 à 10 centimes par litre imposée à la vente de l'eau minérale en bouteille par l'article 86 de la loi du 25 juin 1920.

Cette initiative procurerait au Trésor, sans aucun frais de perception supplémentaire, une recette annuelle de 250.000 francs largement suffisante pour faire face au paiement des indemnités requises.

Il convient sans doute, si on peut entrer dans cette voie, d'étudier dans son ensemble le problème des ressources nécessaires au contrôle des eaux minérales.

En toute hypothèse, l'Inspection générale estime que la situation faite au service des mines par suite de la suppression des indemnités primitivement allouées, mérite de retenir toute l'attention du Ministère de la Santé publique et doit être résolue dans l'intérêt du meilleur rendement du contrôle assuré par ce service¹.

(1) Un décret est intervenu, à la date du 4 juin 1936, pour répartir entre les fonctionnaires des mines des différents arrondissements un crédit inscrit au budget de 1933, les indemnités pour frais de tournées dues à la date du 1^{er} août 1933. Cette disposition ne règle pas la situation pour l'avenir.

Surveillance bactériologique des sources. Organisation des laboratoires d'analyses.

L'importance des analyses bactériologiques est fondamentale pour le fonctionnement d'un contrôle efficace des eaux minérales. Ces analyses complétées par les examens chimiques, la mesure de la résistivité électrique, de la température et du débit, sans oublier l'enquête géologique du Service des Mines apportent les éléments essentiels du dossier des demandes d'autorisation.

Par ailleurs, les exploitants des sources d'eaux minérales sont tenus, aux termes même du décret de 1930 relatif à la surveillance, de faire procéder deux fois par an à une analyse bactériologique par un laboratoire agréé.

Les instructions du 20 juin 1931, intervenues pour l'application de cette disposition, précisent que les laboratoires agréés par le Ministère de la Santé publique dans les conditions rappelées plus haut sont ceux de la liste arrêtée par le Ministère de la Santé publique pour l'analyse des eaux potables et comportent deux catégories : la première qui comprend les laboratoires qualifiés pour effectuer les analyses afférentes aux projets de nouvelles adductions, la deuxième les laboratoires qualifiés pour assurer uniquement la surveillance des adductions déjà existantes.

Les exploitants et propriétaires peuvent indifféremment s'adresser à l'un ou à l'autre des laboratoires figurant sur les listes que les préfets sont invités à faire connaître par voie de la presse et par notifications individuelles renouvelées. Bien que, les préfets aient usé de ces différents modes de publicité, qui avaient l'avantage de rappeler aux exploitants les prescriptions impératives de la loi, l'Inspection générale a constaté qu'un certain nombre de sources n'avaient pas fait l'objet des analyses réglementaires ou qu'il n'avait été procédé à ces analyses que d'une façon irrégulière.

C'est ainsi que certaines sources n'ont donné lieu qu'à une analyse par an, ou que les analyses ont été interrompues pendant plusieurs saisons, ou encore que certains propriétaires

n'ont envoyé au laboratoire que les échantillons de deux ou trois sources alors qu'ils en exploitent un nombre beaucoup plus important.

Parfois, on a invoqué, pour soustraire ces sources à une analyse régulière, la raison qu'il s'agissait d'une eau non exploitée, et exceptionnellement consommée sur place par les habitants ou même inutilisée. Cette raison n'est aucunement valable, et l'enquête sur place de l'Inspection générale a révélé, au surplus, que l'assertion relative à l'inutilisation ou à l'usage restreint de l'eau envisagée était inexacte.

L'ensemble de ces constatations souligne l'insuffisance des textes réglementaires qui ont confié aux seuls exploitants l'initiative du contrôle.

Une autre cause des défaillances constatées tient à l'exagération des tarifs adoptés par certains laboratoires. Aucune disposition réglementaire n'est, en effet, intervenue pour la fixation de ces tarifs. Il en est résulté que si les exploitations importantes et prospères ont, en général, exactement rempli leurs obligations légales, nombre de petits exploitants ont argué, pour s'y soustraire, de l'importance des frais qui leur incombaient. Cette situation est d'autant plus grave que pour des raisons d'économie, des exploitations peu prospères ne sont guère disposées à prévenir les dangers de contamination par des travaux appropriés et des améliorations indispensables à la sécurité des captages.

Une confusion s'est d'ailleurs produite dans l'interprétation des instructions ministérielles qui imposent aux propriétaires de sources d'eau minérale la production annuelle d'une statistique dont le cadre a été fixé d'accord entre le Ministère des Travaux publics et le Ministère de la Santé publique, par l'arrêté interministériel du 3 avril 1931.

Les tableaux annexés à cet arrêté comportent des colonnes juxtaposées pour l'analyse bactériologique, l'analyse chimique et la mesure de la radioactivité et de la résistivité, etc.

Certains propriétaires ont pu conclure de la lecture de ce document qu'ils étaient tenus à l'ensemble de ces opérations alors que seules les analyses bactériologiques, c'est-à-dire les moins coûteuses, leur sont obligatoirement imposées.

A défaut d'une réorganisation plus profonde que nous envisageons plus loin, les laboratoires d'analyses, dont l'Inspection générale a d'ailleurs remarqué que tous, quoique agréés par le Ministère, ne comportaient pas une installation satisfaisante et un personnel qualifié, devraient être soumis à un certain nombre de prescriptions impératives précises.

Une réglementation s'impose en vue d'unifier les tarifs des analyses bactériologiques. Aucune raison technique ne saurait justifier en effet les différences s'échelonnant entre les prix de 30 francs et celui de 300, en passant par ceux de 100 et 200 francs, qui sont pratiqués dans la même région ou dans des régions voisines par des laboratoires qui sont comparables par la qualité de l'installation et la compétence du personnel.

A titre d'indication, signalons aussi qu'un laboratoire, qui réclame 150 francs par analyse bactériologique, demande 1.500 francs pour une analyse chimique complète, avec spectrographie, 1.000 francs pour cette même analyse sans la spectrographie et 1.000 francs pour la mesure de la radioactivité, alors qu'un autre laboratoire, dans la même région, procède à une analyse chimique et bactériologique pour le prix global de 100 francs.

Ces différences sont, à l'heure actuelle, encore peu connues des intéressés, mais il n'est pas douteux qu'une concurrence risque de s'établir un jour prochain entre les laboratoires qui verront diminuer leur clientèle à raison des prix pratiqués. Si cette concurrence n'avait d'autre conséquence que de réduire les dépenses de contrôle imposées aux entreprises, il n'y aurait pas lieu de s'en préoccuper, mais il est à redouter que la clientèle tienne également compte de la sévérité ou de la rigueur plus ou moins grande des examens et que le souci du plus grand rendement financier n'aboutisse parfois à des complaisances préjudiciables à l'intérêt général.

Il est arrivé que des exploitants, comme le décret leur en laisse le droit, se sont effectivement adressés à des laboratoires différents pour leurs analyses successives sans que rien ne motive apparemment ce changement. La conclusion qui se dégage de cette observation est la nécessité d'exercer sur le fonctionne-

ment des laboratoires un contrôle plus rigoureux que celui qui résulte jusqu'ici d'un simple examen sur pièces à l'occasion de l'établissement annuel de la liste des laboratoires agréés pour les analyses d'eau potable.

L'Inspection générale se rallie à cette conclusion, mais elle incline en définitive vers une réforme plus radicale qui consisterait, entre autres à restreindre pour les exploitants le libre choix du laboratoire et à leur enlever l'initiative des analyses.

Un grand nombre de laboratoires procèdent eux-mêmes, par l'intermédiaire d'un collaborateur qualifié, aux prélèvements des échantillons. Toute autre pratique est d'ailleurs à rejeter et ne saurait présenter les garanties de correction et de sincérité voulues. L'Inspection générale a relevé que des analyses ont été faites sur échantillons envoyés par les intéressés eux-mêmes et l'exemple a été cité d'un laboratoire qui prévoit un tarif différent suivant qu'il se charge ou non du prélèvement.

Quant à la rédaction des bulletins d'analyses, elle varie d'un laboratoire à l'autre. Un de nos collègues insiste, à juste raison, sur l'insuffisance des indications figurant, en général, sur ces bulletins et il demande que des renseignements précis soient donnés sur les techniques employées afin de permettre d'examiner les bases des appréciations apportées.

Cette observation soulève l'important problème de la coordination des méthodes d'analyses des eaux minérales, au sujet de laquelle ni la réglementation nouvelle, ni les instructions qui ont suivi n'ont apporté d'indications utiles.

L'Inspection générale a relevé la plus grande diversité dans les méthodes employées, et une jurisprudence inconstante dans l'interprétation de résultats, de telle sorte que l'Administration reste hésitante pour prescrire les travaux d'amélioration nécessaires des captages et imposer les sanctions éventuelles de suspension et de révocation de l'autorisation.

La nécessité d'instructions générales techniques, élaborées par l'Académie de médecine et le Conseil supérieur d'Hygiène

publique, a été unanimement reconnue par les laboratoires eux-mêmes et par les administrations appelées à intervenir pour sanctionner leurs analyses.

Ces instructions, sans imposer des méthodes standard uniformes, donneraient des indications détaillées sur les procédés d'analyses les plus recommandables en même temps qu'elles fixeraient les règles à suivre pour les prélèvements, aux points judicieusement déterminés, des échantillons nécessaires pour les analyses physiques et chimiques des eaux minérales ou leur contrôle bactériologique.

Des procès-verbaux seraient imposés pour chaque analyse et revêtus de la signature du directeur du laboratoire et du collaborateur qualifié qui a effectué les prélèvements.

Communication de ces procès-verbaux serait faite à la fois à l'Inspection d'Hygiène et au Service des Mines. On sait, en effet, que l'article 2 du décret du 30 avril sur la surveillance des eaux minérales s'est contenté de charger l'exploitant de l'envoi à l'Inspection départementale d'hygiène ou, à défaut, au préfet président du Conseil départemental d'hygiène, de bulletins d'analyses délivrés par les laboratoires. Si la pratique s'est heureusement instituée pour certains laboratoires — suppléant ainsi à la carence éventuelle des exploitants — de la communication directe de ces bulletins au Service des Mines, il convient d'en imposer l'obligation dans la réglementation à intervenir.

En ce qui concerne la périodicité des analyses de surveillance, telle qu'elle a été fixée par le décret de 1930, une révision paraît indispensable.

Il est apparu en effet que plus de souplesse est nécessaire pour un contrôle efficace. Si la règle des deux prélèvements est en principe satisfaisante, à la condition de préciser que le premier devrait avoir lieu quelques semaines ou un mois avant l'ouverture officielle de la saison, et le deuxième inopinément au cours de la saison thermale, c'est-à-dire au moment des plus grands risques pour la santé publique, il peut être nécessaire de multiplier les analyses et de les fixer à une date que l'enquête du Service des Mines aurait révélée comme critique.

Dans d'autres cas, des analyses plus fréquentes peuvent être nécessaires, notamment pour les eaux vendues en bouteilles.

Ces instructions comporteraient, enfin, des directives pour l'interprétation des résultats, après enquête sur place, au sujet des causes immédiates ou éloignées des pollutions constatées.

Il n'est pas douteux que l'incertitude actuelle a rendu singulièrement malaisée l'action de l'Administration responsable. L'indication de la qualité et de la quantité des germes dans un bulletin d'analyse, à moins qu'il ne s'agisse de pollution grave, n'est pas par elle-même déterminante, si par ailleurs, contrairement à ce qui a été précisé dans l'instruction du 12 juillet 1924 sur la protection des eaux potables, les qualités physiques et biologiques d'une eau minérale correcte n'ont pu être définies. La définition à intervenir devrait, en toute hypothèse, être au minimum aussi rigoureuse, que celle qui a été donnée pour l'eau de boisson.

Certains laboratoires n'ont pas cru devoir frapper de suspicion une eau minérale contenant des colibacilles pour la raison que le nombre de ces germes était peu élevé. Il conviendrait que la présence de tels germes, ou la présence en quantité anormale de germes moins suspects, entraînant une enquête immédiate obligatoire, suivie, s'il y a lieu, de la mise en œuvre avec le concours du Service des Mines, de la procédure légale, tenant à l'exécution des travaux d'amélioration nécessaires et à l'intervention éventuelle des sanctions.

Le dossier des sources déclarées suspectes serait communiqué au Ministère qui, par l'intermédiaire de l'Institut d'Hydrologie, s'efforcerait d'assurer l'unité de jurisprudence pour l'ensemble du territoire.

Mais il convient de souligner, à la lumière des observations relevées plus haut, que l'application régulière d'instructions générales relatives au fonctionnement des laboratoires de contrôle n'aura sa pleine efficacité que si elle est complétée par une réorganisation dont l'Inspection générale s'est efforcée de réunir les éléments.

Cette réorganisation est dominée par la nécessité de rattacher les différentes sources minérales à des laboratoires compétents, susceptibles d'exercer sur chacune d'elles une surveillance continue.

La continuité de la surveillance exige que les analyses successives d'une même source soient effectuées par le même laboratoire qui réunirait les éléments essentiels du casier sanitaire de cette source. Le laboratoire devrait d'ailleurs avoir la possibilité d'effectuer des analyses aussi répétées qu'il est nécessaire.

L'appréciation de la compétence des laboratoires appartient au Ministre de la Santé publique qui l'exerce actuellement par l'établissement annuel d'une liste de laboratoires agréés.

Tenant compte des observations mentionnées plus haut relatives à l'insuffisance de certains laboratoires placés dans la deuxième catégorie, l'Inspection générale estime que la responsabilité des analyses devrait être réservée aux laboratoires de la première catégorie pourvus, dans leur ensemble, d'un outillage satisfaisant. Il serait d'ailleurs possible à d'autres laboratoires d'effectuer des analyses, mais ces analyses se feraient sous le contrôle des premiers et les procès-verbaux porteraient leur visa. Le territoire serait divisé en régions et les exploitants fixeraient leur choix sur l'un des laboratoires agréés chargés du contrôle de cette région sans qu'il soit possible en principe de modifier ce choix.

L'un d'entre nous a suggéré que le rattachement des sources d'eau minérale aux différents laboratoires de contrôle soit effectué en prenant comme base les arrondissements minéralogiques afin de faciliter la liaison entre ces laboratoires et le Service des Mines.

Cette suggestion a paru pouvoir être retenue en vue de l'étude de l'organisation à prévoir et à toutes fins éventuelles nous reproduisons ci-après un tableau des différentes divisions des arrondissements minéralogiques du Service des Mines, par

rapprochement avec les départements comportant des sources d'eau minérale et les laboratoires agréés de première catégorie actuellement chargés de l'analyse bactériologique de l'eau.

Le rattachement des différentes sources à l'un ou l'autre des laboratoires régionaux agréés par le Ministre, sous le nom de leurs directeurs afin de permettre un nouvel examen en cas de changement des titulaires, se ferait en tenant compte de toutes considérations géographiques ou techniques appropriées. Il ne serait pas nécessaire d'exclure la possibilité, toutes choses égales par ailleurs, de faire la part des préférences personnelles des exploitants. Le changement d'affectation serait en principe interdit et devrait, en toute hypothèse, dépendre d'une autorisation ou d'une décision de l'administration. Il serait accompagné du transfert du dossier sanitaire de la source.

Il appartiendrait au Ministère de la Santé publique de fixer par arrêté un barème uniforme du prix des analyses et d'une façon générale, des frais imposés à l'exploitant.

L'obligation de procéder à des analyses répétées de certaines sources est susceptible, comme nous l'avons vu, d'entraîner des charges trop lourdes pour nombre de petites exploitations. On peut, par ailleurs, se demander s'il n'est pas sans inconvénient de faire payer directement par l'exploitant les frais d'un contrôle exercé au nom des intérêts de la santé publique.

Tableau des arrondissements minéralogiques du Service des Mines,
des départements comportant des sources d'eaux minérales
et des laboratoires d'analyses de première catégorie.

DIVISIONS	SERVICE DES MINES		LABORATOIRES AGRÉÉS (1 ^{re} CATÉGORIE).
	ARRONDISSEMENTS minéralogiques et adresses.	DÉPARTEMENTS (1)	
1 ^{re}	1 ^{er} Arrondissement : 35, rue Michelet, à Bè- thune (Pas-de-Calais) 2 ^e Arrondissement : 21, rue Victor-Hugo, à Douai (Nord).	Pas-de-Calais. Somme. * Nord. Seine (1 ^{er} arr.).	Institut Pasteur de Lille (Nord).
2 ^e	1 ^{er} Arrondissement : 40, rue Gambetta, à Nancy (Meurthe-et- Moselle). 2 ^e Arrondissement : 5, place de la Répu- blique, à Strasbourg (Bas-Rhin).	Ardennes. * Territoire de Belfort. * Marne. * Haute-Marne. * Meurthe-et-Moselle. Meuse. * Haute-Saône. * Vosges. Moselle. * Haut-Rhin. * Bas-Rhin.	Institut d'Hygiène de bacté- riologie, à Nancy. Laboratoire de la Faculté de pharmacie et de chimie, à Nancy (Meurthe-et-Moselle). Institut d'Hygiène de Stras- bourg [Laboratoire de Chimie] (Bas-Rhin).
3 ^e	1 ^{er} Arrondissement : 10, rue Ferrère, à Bor- deaux (Gironde).	Charente. Charente-Inf. Corrèze. * Creuse. Dordogne. Gironde Indre. Indre-et-Loire. * Landes. Lot-et-Garonne. * Basses-Pyrénées. * Vienne. Haute-Vienne.	Laboratoire de Chimie et de Bactériologie de la Faculté de Bordeaux (Gironde).

(1) Les départements comportant des stations et des eaux minérales sont précédés d'un astérisque.

DIVISIONS	SERVICE DES MINES		LABORATOIRES AGRÉÉS
	ARRONDISSEMENTS minéralogiques et adresses.	DÉPARTEMENTS (1)	
3 ^e	2 ^e Arrondissement : 2, place de l'Édit-de- Nantes, à Nantes (Loire-Inférieure). 3 ^e Arrondissement : 25, rue de Grenelle, à Paris [2 ^e arrondisse- ment de Paris] (Seine).	Côtes-du-Nord. Finistère. Ille-et-Vilaine. Loire-Inférieure. Maine-et-Loire. Mayenne. Morbihan. Sarthe. Deux-Sèvres. Vendée. Aisne. Aube. Calvados. Eure. Eure-et-Loir. Loir-et-Cher. Loiret. Manche. Oise. * Orne. Seine-Inférieure. Seine-et-Marne. Seine-et-Oise. Yonne.	(Paris).
4 ^e	1 ^{er} Arrondissement : 7, rue de Beaussel, à Alès (Gard). 2 ^e Arrondissement : 15, rue Raymond-IV, à Toulouse (Haute- Garonne).	* Ardèche. * Aude. * Gard. * Hérault. Lozère. * Pyr.-Orientales. * Ariège. Aveyron. * Haute-Garonne. * Gers. * Lot. * Hautes-Pyrénées. Tarn. Tarn-et-Garonne.	Institut Bouisson-Bertrand, à Montpellier (Hérault). Institut d'Hydrologie de Tou- louse (Haute-Garonne) [Fa- culté de Médecine], Labora- toire municipal.

(1) Les départements comportant des stations et des eaux minérales sont précédés d'un astérisque.

DIVISIONS	SERVICE DES MINES		LABORATOIRES AGRÉÉS
	ARRONDISSEMENTS minéralogiques et adresses.	DÉPARTEMENTS (1)	
5 ^e	1^{er} Arrondissement : 22, av. des États-Unis, à Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme). 2^e Arrondissement : 10, rue du Palais-de- Justice, à Saint- Etienne (Loire).	* Allier. * Cantal. * Cher. * Nièvre. * Puy-de-Dôme. Haute-Loire. * Loire	Institut d'Hydrologie annexe de l'Institut d'Hydrologie de Paris, à Vichy (Allier), rat- taché à l'École de Médecine et pharmacie de Clermont- Ferrand (Puy-de-Dôme).
6 ^e	1^{er} Arrondissement : 39 bis, rue de Marseille, à Lyon (Rhône). 2^e Arrondissement : 12 α, rue du Dragon, à Marseille (Bouches- du-Rhône).	* Ain. Côte-d'Or. * Doubs. * Isère. * Jura. Rhône. * Saône-et-Loire. * Savoie. Haute-Savoie. * Basses-Alpes. * Hautes-Alpes. * Alpes-Maritimes. * Bouches-du-Rhône. * Corse. Drôme. * Var. Vaucluse.	Institut de Bactériologie et d'Hygiène de Bourgogne, à Dijon (Côte-d'Or). Institut bactériologique, 21, rue Chevreul, à Lyon (Rhône). Laboratoire municipal de Nice (Alpes-Maritimes). Laboratoire départemental des Bouches-du-Rhône. Laboratoire départemental.

(1) Les départements comportant des stations et des eaux minérales sont précédés d'un astérisque.

L'Inspection générale estime qu'il serait préférable de réclamer à l'ensemble des exploitations des eaux minérales dans une proportion variable avec leur importance et suivant les discriminations appropriées, les ressources nécessaires pour couvrir les frais de fonctionnement des laboratoires d'analyses.

Cette question est liée à l'examen général des voies et moyens financiers susceptibles d'être réservés aux multiples organismes qui concourent au fonctionnement des services des eaux minérales, et nous aurons à l'envisager plus loin.

Application des sanctions du contrôle des différents services.

Les constatations du Service des Mines, des laboratoires de contrôle et de l'Inspection d'hygiène, servent de base à l'application des sanctions de l'article 5 du décret de 1930 sur la surveillance, qui prévoit que l'autorisation d'exploitation d'une source peut être suspendue :

1^o Lorsque la source est restée inexploitée depuis cinq ans, ou a été exploitée dans des conditions tout à fait insuffisantes ;

2^o Lorsque l'eau, par suite de modifications ou de pollution, présente un danger pour la santé publique ou cesse de pouvoir être employée comme agent thérapeutique ;

3^o Lorsque l'exploitant s'abstient, nonobstant une mise en demeure, de faire procéder à l'analyse prescrite par l'article 2 ou à l'exécution des travaux ordonnés par le Ministre chargé de l'hygiène.

Nous ayons eu l'occasion de souligner la nécessité, pour assurer le jeu normal de ces sanctions, d'une collaboration étroite des différents services locaux de contrôle et montré notamment dans quelles conditions, malgré l'insuffisance des textes dont nous avons d'ailleurs demandé la modification, le Service des Mines a été directement alerté par les bulletins d'analyses des laboratoires.

C'est le procès-verbal de l'ingénieur des mines qui déclenche la procédure dont il appartient au préfet de prendre l'initiative, conformément aux articles 3 et 4 du décret. L'exploitant informé par le préfet des conditions défectueuses de son

exploitation, en même temps que des travaux reconnus nécessaires pour remédier à la situation, présente ses observations et le Ministre statue après avis du Conseil général des Mines et de l'Institut d'Hydrologie et vérification éventuelle sur place et il impartit, s'il y a lieu, un délai à l'exploitant pour l'exécution des travaux.

Cette procédure, longue et compliquée, a été rarement appliquée et les ingénieurs des mines ont poursuivi eux-mêmes l'exécution d'office des sanctions, sans qu'il ait été nécessaire de faire application des articles 3 et 4 du décret, pour aboutir à l'interdiction ou à la suspension du droit d'exploiter.

L'expérience de la tournée a d'ailleurs démontré que, malgré les amendes de 16 à 200 francs prévues par l'article 14 de la loi du 14 juillet 1856, en cas d'inexécution de ces mesures, il est difficile d'obtenir la fermeture effective d'un établissement, dans le cas d'exploitation d'une source d'eau minérale non autorisée ou dont l'autorisation a été retirée, et l'Inspection générale estime qu'il y a lieu de compléter cet article en précisant des mesures d'exécution d'office.

En fait, les travaux reconnus nécessaires pour remédier aux imperfections constatées ont été, le plus souvent, exécutés grâce à une action directe du service sous forme d'observations, d'invitations, de mises en demeure répétées.

De même, le Service des Mines est intervenu opportunément pour assurer le comblement des captages prévu par la circulaire du 20 juin 1931, après révocation de l'autorisation des sources inexploitées.

A s'en tenir aux exigences légales, cette mesure ne peut être prescrite que par le maire en application du règlement sanitaire municipal et à la faveur d'une procédure longue et compliquée. Pratiquement, les ingénieurs des mines se sont efforcés d'obtenir directement le consentement des propriétaires aux travaux de comblement dont ils contrôlent ensuite l'exécution. Ils ont ainsi, par une procédure simplifiée, pleinement obtenu les résultats escomptés.

Le relevé des actes administratifs intervenus à la suite des observations du contrôle dans les deux départements les plus

riches en sources d'eaux minérales, l'Allier et le Puy-de-Dôme, dépendant du même arrondissement minéralogique, permet de mesurer les effets de l'activité officielle de ces services.

A la date du 31 juillet 1935, il existait dans le département de l'Allier, réparties dans 15 communes, 205 sources d'eaux minérales, dont 187 autorisées avant le 30 avril 1930, 12 autorisées depuis cette date et 6 en instance d'autorisation.

Trois de ces sources, munies d'une autorisation trentenaire dont la pratique remonte à 1904, ont obtenu, depuis 1930, le renouvellement de leur autorisation ou se sont mises en instance de nouvelle autorisation par suite de modification de leur captage. Sept retraits d'autorisation ont été prononcés par application de l'article 5 du décret de 1930 pour inexploitation depuis plus de cinq ans; 32 sources régulièrement autorisées, mais disparues ou inexploitées font l'objet de la surveillance du Service des Mines, qui provoquera les décisions de retrait qui pourraient s'imposer.

La préfecture croit pouvoir affirmer, sur les indications du Service des Mines, qu'aucune source n'est à l'heure actuelle exploitée dans le département sans autorisation, cependant elle signale que 7 sources, dont l'autorisation trentenaire est périmée, ne sont pas encore en instance de renouvellement d'autorisation.

Le Puy-de-Dôme comprend, réparties dans 41 communes, 304 sources, dont 122 disparues ou inexploitées; 18 arrêtés de retrait d'autorisation ont été pris.

Depuis la parution des décrets du 30 avril 1930, 25 sources ont été mises en instance d'autorisation, une décision favorable est intervenue pour deux d'entre elles, la demande d'une troisième a été rejetée. Vingt-deux demandes sont à l'instruction depuis un temps plus ou moins long. Plusieurs concernant des sources en exploitation et le Service des Mines s'emploie activement en vue de régulariser leur situation.

Signalons encore — pour permettre la comparaison avec des départements moins riches en sources — que, en Haute-Savoie, sur un total de 25 sources, dont 12 inexploitées, 10 ont déjà donné lieu à un arrêté de retrait d'autorisation. Dans les Alpes-Maritimes, on relève deux retraits d'autorisation sur

un total de 6 sources. Dans le département des Bouches-du-Rhône, qui comprend 10 sources, 9 sont en exploitation. Après enquête du Service des Mines sur la situation de la 10^e source non exploitée, il a été décidé de ne pas poursuivre le retrait de l'autorisation. Ce département fournit aussi le cas d'une source déclarée d'utilité publique dont l'exploitation a été reprise après une interruption de quatre ans.

Tous les retraits d'autorisation relevés ont été effectués pour cause d'inexploitation depuis cinq ans. Il ne faudrait pas en conclure que les dispositions de l'article 5 du décret de 1930, relatives aux autres cas de révocation, ont été inopérantes ou sont inutiles. Ces dispositions, qui visent les sources dont l'eau, par suite de pollution relevée par le laboratoire, présentent un danger pour la santé publique, sont apparues au contraire comme essentielles à la lumière de l'expérience. Elles ont, en effet, servi de point d'appui à l'action de persuasion et de pression sur les exploitants en vue d'obtenir, d'office comme nous l'avons vu, l'exécution de toutes les mesures ou travaux d'amélioration nécessaires.

La procédure de révocation prévue exige, dans ces cas, l'avis du Conseil général des Mines et du Conseil supérieur d'Hygiène, mais à tous moments le Ministre peut, sans cette consultation, suspendre provisoirement l'autorisation.

La suspension, dont la menace seule s'est révélée suffisante pour obtenir l'adhésion de l'exploitant aux améliorations exigées, est par elle-même déjà une mesure grave. Sa mise en œuvre a donné lieu à des hésitations justifiées, car elle soulève tout le problème de l'interprétation des résultats de l'analyse bactériologique et de la détermination des causes de la pollution constatée.

La solution de ce problème exige l'appréciation non seulement de données chimiques et bactériologiques, mais de facteurs hydrologiques et hydrogéologiques, dont la coordination appelle, comme nous l'avons souligné par ailleurs, les instructions générales, techniques et administratives de l'administration centrale et éventuellement son intervention directe pour assurer l'unité de jurisprudence dans les décisions à prendre.

Des divergences d'appréciation et des hésitations ont été également relevées par ailleurs dans la pratique des révisions d'autorisation à l'occasion des modifications apportées par les exploitants, soit spontanément, soit en conséquence d'observations du Service des Mines, dans le captage et l'aménagement des sources.

Les arrêtés ministériels portant autorisation d'exploitation d'une source précisent, d'une façon générale, que l'autorisation est donnée dans les conditions de captage, d'aménagement et d'analyses résultant des pièces annexées. Il en résulte que toute modification dans les aménagements réalisés ou prévus doit donner lieu à une demande de révision qui, en principe, est soumise aux mêmes règles de procédure que l'autorisation initiale, c'est-à-dire, celles du décret I en date du 30 avril 1930 sur la police des eaux minérales.

Cette interprétation a été contestée par certains exploitants, qui ont fait valoir que les dispositions applicables étaient celles du décret II sur la surveillance et qu'il leur suffisait de soumettre l'exécution des travaux envisagés au contrôle du Service des Mines prévu par l'article 1^{er} de ce décret, sans être astreints à une nouvelle demande d'autorisation.

Dans d'autres cas, la demande de révision d'autorisation n'a été présentée qu'après exécution des travaux, de telle sorte que la procédure régulière d'instruction ne pouvait être suivie.

L'Inspection générale estime qu'en toute hypothèse aucune modification ne doit être apportée dans le captage ou l'aménagement d'une source sans qu'une demande préalable indiquant la nature des travaux à faire ait été adressée au préfet et que le Service des Mines ait été appelé à donner son avis. Il appartiendra ensuite au Service des Mines, si la nature de ces travaux justifie l'application de la procédure spéciale, de provoquer la constitution du dossier réglementaire. Dans le cas contraire, ce Service se contenterait d'exercer la surveillance prévue par le décret. Des instructions ministérielles assureront l'unité de jurisprudence.

Pour éviter toute incertitude et prévenir les contestations des exploitants, l'article 5 du décret sur la surveillance devrait être modifié en vue d'imposer à ces derniers qui,

jusqu'ici, étaient seulement astreints à signaler au préfet les modifications intervenues, une demande préalable à toute exécution de travaux dans les conditions précisées plus haut.

L'embouteillage et la distribution des eaux minérales.

Le contrôle de l'embouteillage et de la distribution des eaux minérales, qui relève à la fois de l'hygiéniste et de l'ingénieur, a particulièrement retenu l'attention de l'Inspection générale et mérite une mention spéciale dans ce rapport.

Les directives très étroites, formulées par l'Académie de médecine au sujet des règles techniques à observer, datent de 1894 et aucun document officiel n'est intervenu pour guider les administrations locales depuis les circulaires des 9 août 1894 et 8 mai 1895 sur « l'aménagement des sources et l'embouteillage des eaux » et la circulaire du 4 décembre 1894 sur le « décantage et la gazéification des eaux minérales ». Ces directives et instructions, qui ne pouvaient prévoir les modifications imposées aux installations par les progrès de la technique, sont devenues inapplicables et restées lettre morte.

Lors de l'établissement de demandes nouvelles d'autorisation et de demandes de renouvellement pour les sources qui, suivant une pratique inaugurée à la fin du siècle dernier, n'avait été autorisées que pour une durée de trente ans, les Services des Mines ont imposé des règles précises, mieux adaptées à la technique moderne. Mais ils ont fait remarquer qu'il est difficile de faire admettre par des exploitations nouvelles les disciplines même élémentaires qui ne sont pas observées dans des exploitations voisines munies d'une autorisation antérieure ou de faire bouleverser, à l'occasion du renouvellement d'une autorisation trentenaire, les installations en service depuis de longues années.

En fait, l'Inspection générale a relevé, surtout en ce qui concerne les petites installations, que les précautions prises à l'intérieur et autour des ateliers d'embouteillage sont parfois gravement insuffisantes notamment en ce qui concerne la tenue des griffons et le lavage des bouteilles souvent effectué avec une eau non épurée.

Plusieurs rapports particuliers faisant écho aux observations du Service des Mines et des services locaux d'hygiène insistent en conséquence sur la nécessité d'une réglementation nouvelle et de directives précises qu'il appartient à l'Académie de médecine d'élaborer.

La suggestion a été recueillie auprès d'un ingénieur en chef des mines qu'une distinction devrait être faite entre les eaux minérales de table et les eaux minérales de cure, auxquelles on imposerait un régime inégalement rigoureux afin de proportionner le contrôle de l'Etat, d'une part, aux moyens matériels dont il dispose, d'autre part à l'intérêt public que ces eaux présentent.

Cette suggestion mérite sans doute d'être retenue, mais il conviendrait de préciser qu'une rigueur égale devrait inspirer toutes les prescriptions relatives à la pureté bactériologique de l'eau captée et à l'asepsie des manipulations nécessitées par l'embouteillage.

L'application de ces dernières prescriptions devrait pouvoir être étendue aux eaux minérales artificielles autorisées par arrêté préfectoral et qui ne sont soumises, à l'heure actuelle, à aucun contrôle autre que celui de l'Inspection des pharmacies et du Service des Fraudes. On sait que le contrôle de ces services ne porte pas sur la pureté bactériologique de l'eau et ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'Inspection d'Hygiène a pu suppléer à cette lacune.

L'Inspection générale n'a pas eu à connaître au cours de sa tournée du contrôle de ces eaux, mais se faisant l'écho des préoccupations de nombre d'inspections d'hygiène et de conseils départementaux d'hygiène, elle tient cependant à souligner l'urgence d'une réglementation applicable à l'ensemble des eaux minérales vendues en bouteilles et dont la consommation s'est singulièrement développée au cours de ces dernières années.

Sous réserve de ces observations, la réglementation à intervenir porterait, notamment, sur le décantage, la filtration, la gazéification ou la regazéification, le lavage et le rinçage des

bouteilles, le transport aseptique des bouteilles lavées et l'asepsie du bouchage ainsi que sur l'établissement d'un périmètre de protection sanitaire de la source.

Le décantage est interdit par la circulaire du 4 décembre 1894. Cependant, cette opération préalable est une nécessité commerciale dans l'état actuel de la technique des embouteillages. Elle évite le décantage dans la bouteille qui impressionne fâcheusement le public sans éviter l'inconvénient d'une altération de la nature et la composition de l'eau absorbée par la clientèle. Il s'agit d'ailleurs d'une altération minime quant à la composition chimique ainsi qu'en témoignent les résultats des mesures de résistivité électrique. Il importe seulement que l'opération soit effectuée à l'abri de toute souillure microbienne et ne puisse, par ailleurs se prêter à des mélanges d'eau minérale provenant de sources diverses.

Pour diminuer le séjour de l'eau dans les bacs de décantation, il conviendrait de prévoir l'utilisation de filtres spéciaux destinés à retenir les fines particules qui ne disparaîtraient qu'à la faveur d'une décantation prolongée.

Quant à la gazéification également interdite par la circulaire du 4 décembre 1894, elle apparaît comme le corollaire de la décantation qui s'accompagne d'un dégagement du gaz carbonique dissous dans l'eau minérale et d'une perte de ce gaz.

Le Service des Mines a pensé que cette gazéification était explicitement autorisée par le décret du 12 janvier 1922 pris en application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, sous réserve qu'une mention appropriée soit portée sur l'étiquette des bouteilles. Des dispositions doivent être imposées pour que le taux de gazéification soit sensiblement égal à celui de la gazéification naturelle à l'émergence.

Cependant, il doit être recommandé de n'accorder d'autorisation de gazéification qu'à titre précaire pour tenir compte

de l'éventualité de techniques nouvelles¹ qui permettraient un embouteillage à l'abri de l'air de nature à rendre inutile la décantation.

Au sujet du lavage des bouteilles, il convient de répondre à ces deux préoccupations qui ont paru à juste titre essentielles au Service des Mines et à l'Inspection d'Hygiène: la stérilisation systématique des bouteilles par le moyen d'une solution appropriée et l'emploi d'une eau de rinçage donnant des garanties de pureté bactériologique.

La circulaire du 9 août 1894 a fixé d'une manière étroite la technique à suivre, mais les procédés mentionnés ne sont pas les seuls satisfaisants, et elle ne devrait pas par exemple s'en tenir à la stérilisation pour l'eau acidifiée de 100 gr. par litre d'acide sulfurique, alors qu'un trempage dans une solution de soude ou de potasse caustique donne des résultats aussi bons.

A défaut d'un dernier rinçage à l'eau minérale, l'eau utilisée devrait être contrôlée comme l'eau minérale elle-même par des analyses périodiques.

Quant au capsulage qui n'était pas envisagé en 1894, il importe évidemment de le prévoir dans des conditions d'asepsie aussi rigoureuse que possible et d'interdire le contact des capsules avec les mains de l'opérateur.

La création d'un périmètre sanitaire autour de la source constitue une mesure de protection générale unanimement réclamée par les hygiénistes pour toutes les exploitations d'eaux minérales. Elle revêt évidemment une importance

(1) Des expériences ont été faites dont le résultat a été communiqué en 1935 à l'Académie de médecine sur certaines eaux d'Auvergne par le directeur d'un laboratoire de contrôle en collaboration avec l'ingénieur des Mines qui ont réussi à empêcher toute floculation même partielle de l'eau en remplissant et en bouchant les bouteilles à l'abri de l'air et dans l'atmosphère des gaz de l'eau dégagés à l'émergence. Il s'agit d'expériences de laboratoire, mais si leur généralisation industrielle était possible, elle autoriserait évidemment le retour à l'interdiction de la décantation.

particulière pour les eaux destinées à être bues soit au griffon, soit après embouteillage, et de récents arrêtés d'autorisation de sources n'ont pas hésité à l'imposer aux exploitants.

Cette préoccupation, qui ne saurait être considérée comme irrégulière puisque le Ministre est juge des conditions auxquelles il estime devoir subordonner l'exploitation d'une source, manque cependant de base légale. Aucun texte législatif, en effet, n'a étendu aux sources d'eaux minérales l'institution du périmètre hygiénique prévu pour les sources d'eau potable par la loi de 1902 et cette lacune mérite d'être soulignée.

Les dispositions insérées dans les arrêtés d'autorisation mentionnés sont excellentes et s'inspirent de la législation sur les eaux potables. Elles précisent qu'il est interdit d'épandre des eaux usées, engrais ou ordures, à l'intérieur du périmètre et que dans le même rayon toute fouille doit être subordonnée à l'autorisation préalable de l'ingénieur en chef des Mines.

Il y est ajouté que si le propriétaire de la source ne possède pas des terrains compris dans le périmètre, il devra avoir acquis de leurs propriétaires des droits de servitude qui lui permettront d'assurer sous sa responsabilité l'observation des prescriptions et interdictions imposées.

L'ensemble de ces constatations témoignent en définitive de la souplesse d'adaptation des services de contrôle et de leur souci de défendre efficacement la santé publique même en l'absence de prescriptions légales; elles ne doivent pas cependant dispenser l'Administration supérieure des initiatives législatives ou réglementaires nécessaires.

Cette remarque est à *fortiori* justifiée lorsqu'elle s'applique à une utilisation nouvelle de l'eau minérale par l'emploi d'ampoules injectables dans un but thérapeutique dont plusieurs exemples ont été relevés au cours de la tournée.

Il n'est pas douteux que cette utilisation soulève un problème nouveau de surveillance dont l'importance technique justifie l'intervention de l'Académie de médecine et du Conseil supérieur d'Hygiène à qui il appartient de donner les éléments de la réglementation à intervenir.

L'Inspection générale ne peut que souligner l'intérêt de cette réglementation qui devrait porter sur les installations de mise en ampoules, les précautions à prendre pour garantir la stérilité de l'eau minérale ainsi que sur le contrôle bactériologique des prélèvements effectués et la fréquence de ces prélèvements.

Déclaration d'intérêt public et périmètre de protection.

Les dispositions de la loi du 14 juillet 1856 et du décret du 8 septembre 1856 modifié par le décret du 30 avril 1930, relatifs à la déclaration d'intérêt public des sources d'eaux minérales et à l'établissement d'un périmètre de protection ont essentiellement pour objet de protéger les gisements contre les forages susceptibles d'altérer la composition ou le débit de l'eau.

Cet objet est différent, comme on le voit, de celui qui vise l'établissement d'un périmètre de protection sanitaire dont nous avons parlé plus haut et qui est destiné à préserver les captages et les installations de distribution contre les contaminations et pollutions du voisinage.

Les textes mentionnés envisagent la déclaration d'intérêt public et l'établissement du périmètre comme deux opérations successives et indépendantes alors qu'il est manifeste que l'une est le corollaire de l'autre. Il en est résulté une confusion dans l'esprit des propriétaires de sources qui, en demandant seulement la déclaration d'intérêt public, recherchent une sorte d'estampille officielle qui ne répond aucunement aux préoccupations du législateur.

Aussi le Conseil d'Etat a-t-il, à bon droit, imposé depuis plusieurs années l'obligation de joindre les deux demandes dans un même dossier et l'Inspection générale estime-t-elle que, pour éviter toute erreur d'interprétation sur la portée des mesures envisagées, il convient de modifier sur ce point la loi du 14 juillet 1856 en substituant le mot « doit » au mot « peut » dans le texte de l'article 2 qui prévoit « qu'un périmètre de protection peut être assigné à une source déclarée d'intérêt public ».

Un texte légal supprimerait ainsi la faculté de demandes séparées, et tout dossier tendant à la déclaration d'intérêt public serait tenu de préciser également l'étendue du périmètre de protection nécessaire.

L'Inspection générale a relevé dans plusieurs départements visités le nombre des décrets de déclaration d'intérêt public suivis ou non, à des dates plus ou moins éloignées, de décrets portant fixation d'un périmètre de protection ou extension de ce périmètre.

Dans la Savoie, ce nombre s'est élevé à cinq dont trois avec désignation de périmètre.

Sur un total de 199 sources autorisées dans le département de l'Allier, il est intervenu deux décrets de déclaration d'intérêt public non suivies de l'établissement d'un périmètre de protection et relatifs à six sources, et six décrets portant déclaration d'intérêt public avec périmètre et extension de ce périmètre relatifs à une dizaine de sources.

Nous avons vu que dans le Puy-de-Dôme, la préfecture a enregistré les actes d'autorisation de 304 sources dont 122 ont disparues ou sont inexploitées, 30 ont donné lieu à une déclaration d'intérêt public dont 8 avec périmètre de protection. Un certain nombre de sources, déclarées d'intérêt public avec assignation d'un périmètre de protection, sont d'ailleurs inexploitées. Les dates des décrets s'échelonnent entre 1860 et 1935, un certain nombre de demandes sont, en outre, en instance auprès du Service des Mines ou au Ministère.

L'Inspection générale a recueilli un certain nombre de doléances au sujet de la lenteur de la procédure instituée par la loi du 11 juillet 1856 et le décret du 30 avril 1930.

La procédure suivie serait sans doute accélérée grâce à une liaison mieux organisée entre les services techniques et la préfecture dans les conditions précisées plus haut.

Tels qu'ils sont constitués, les dossiers contiennent tous les éléments d'une décision et l'on peut se demander si l'intervention des nombreuses commissions et assemblées appelées à en connaître à l'Administration centrale n'est pas excessive.

On ne voit pas très bien comment le Conseil général des Mines pourrait avoir un avis différent de celui des services locaux des mines parfaitement compétents et bien informés

et l'on peut estimer que les seuls avis du Conseil supérieur d'Hygiène, qui comprend les compétences les plus diverses, et éventuellement de l'Académie de médecine, ayant en mains tous les résultats d'enquêtes et d'analyses effectuées par des fonctionnaires et des laboratoires qualifiés, ne seraient pas suffisants pour permettre à l'Administration centrale et au Conseil d'Etat de statuer.

Nous relevons par ailleurs une erreur de l'article 6 du décret qui prévoit que la commission d'enquête comprend deux médecins de la Chambre d'Industrie thermale, désignés par les médecins exerçant dans la station. Comme les médecins appartenant à la Chambre sont déjà élus par leurs collègues, il semble inutile de procéder à une élection spéciale pour désigner ceux qui devront faire partie de la commission d'enquête et il serait plus simple de laisser cette désignation à la Chambre d'Industrie elle-même ou au préfet.

L'examen des dossiers n'a pas permis de dégager les éléments d'une jurisprudence constante dans l'appréciation des motifs qui ont inspiré des demandes ou justifié des décisions. Il a été suggéré par l'un de nos collègues qu'il soit tenu compte parmi les éléments susceptibles de motiver l'attribution d'un périmètre de protection, non seulement de considérations techniques, mais encore des préoccupations économiques.

Des exploitants, qui ont assumé à grands frais le lancement d'une source, ont, en effet, fait valoir que des concurrents forant à proximité et exploitant des sources alimentées au même bassin recueillent gratuitement le bénéfice de leurs efforts et peuvent les ruiner. Il y aurait de ce fait une sorte de concurrence déloyale, dont l'éventualité risque de décourager les initiatives. En rejetant les demandes tendant à accorder aux premières sources un périmètre de protection, l'Administration favoriserait cette concurrence.

Cette situation, révélée dans deux cas particuliers au cours de la tournée, mérite d'être signalée. On entrevoit, d'ailleurs, difficilement les inconvénients qui pourraient résulter d'une jurisprudence plus libérale en faveur de telles demandes puisque aussi bien il est toujours possible d'autoriser, si l'intérêt général l'exige, de nouvelles sources dans l'intérieur

du périmètre ainsi qu'en témoignent plusieurs exemples et notamment celui du décret du 17 avril 1830, qui a institué au profit de cinq sources domaniales de Vichy un périmètre de protection gigantesque qui s'étend sur 15.600 hectares.

L'Inspection générale estime que cette notion d'un périmètre économique mérite d'être retenue pour examen.

On sait que les forages et les travaux souterrains effectués dans l'intérieur d'un périmètre de protection sont soumis à l'autorisation préalable prévue par l'article 3 de la loi du 14 juillet 1856.

Les demandes d'autorisation peuvent être particulièrement nombreuses lorsqu'il existe des sources multiples en exploitation dans ce périmètre ainsi qu'en témoigne le cas de Vichy, que nous venons de mentionner. L'entretien des captages de ces sources : remplacement des colonnes de tubage, des colonnes ascensionnelles, des tubes siphonides rongés par l'eau minérale, réfection des anneaux de ciment entre les colonnes de tubage, est une nécessité d'exploitation. L'instruction des demandes correspondantes incombe au Service des Mines et les arrêtés d'autorisation stipulent que les travaux doivent être exécutés sous la surveillance de ce Service, chargé de procéder à une mesure de la résistivité électrique avant et après cette exécution. La vigilance du Service des Mines a été constante et nous avons relevé que dans la seule année de 1932, il a instruit, pour un seul arrondissement, 15 demandes de ce genre.

Une observation a été faite au sujet de l'application de l'article 5 de la loi du 14 juillet 1856, relative aux travaux entrepris en dehors du périmètre de protection. Cet article n'envisage qu'un délai de six mois pour permettre de statuer sur l'extension du périmètre.

L'expérience a démontré que ce délai est notoirement insuffisant tant en raison de l'importance des enquêtes effectuées que du nombre des assemblées à consulter. Il serait souhaitable que ce délai fût porté à douze ou dix-huit mois.

Organisation centrale du contrôle des eaux minérales.

Les observations recueillies sur place au sujet du contrôle des eaux minérales ne peuvent manquer d'avoir leur répercussion sur le fonctionnement de l'Administration centrale à qui incombe la direction et la responsabilité de ce contrôle. Aussi bien, la dispersion des services départementaux que nous avons signalée comme une cause de moindre rendement trouve-t-elle dans une certaine mesure son explication ou son excuse dans la multiplicité des ministères dont relève le thermalisme français. L'Inspection générale a recueilli diverses suggestions de nature à favoriser l'effort de coordination et de centralisation indispensables pour une application aussi efficace que possible de la réglementation en vigueur.

Il convient d'affirmer tout d'abord que c'est au Ministre responsable de la santé publique qu'il appartient de poursuivre et de réaliser les liaisons nécessaires.

Parmi les concours qui lui sont indispensables, celui du Service des Mines apparaît comme essentiel. Nous avons insisté sur l'importance considérable de la mission confiée aux ingénieurs des Mines et la suggestion a été formulée par un de nos collègues qu'il pourrait être nécessaire de déléguer auprès du Ministère de la Santé publique un ingénieur des mines qui serait chargé d'assurer la coordination de l'activité de ses collègues sur l'ensemble du territoire.

Ce rôle ne saurait être tenu par le Conseil général des Mines, assemblée purement consultative, à laquelle échappent d'ailleurs l'application proprement dite de la nouvelle réglementation, la détermination des principes pratiques d'organisation et d'exécution qui la concerne, c'est-à-dire en définitive la préparation des directives administratives et techniques générales ou particulières, précisant les buts à poursuivre et le moyen de les atteindre.

La nécessité d'une telle mission est apparue dès le début de l'intervention des ingénieurs des mines dans l'exploitation des eaux minérales et il est possible de relever dans les *Annales des Mines* qu'un ingénieur en chef ou ingénieur général a été chargé spécialement de la question des eaux minérales de 1853 à 1868 inclus.

Plus récemment, les décrets portant répartition des indemnités accordées par le Ministère de la Santé publique aux ingénieurs des mines pour l'application même des décrets de 1830 réserve une part de ces indemnités à la Direction des Mines du Ministère des Travaux publics pour « l'ingénieur en chef chargé des affaires du contrôle des sources et de la liaison avec les services du Ministère de la Santé publique ».

Le problème qui resterait à résoudre, si la suggestion formulée plus haut était retenue, est celui du détachement de ce fonctionnaire qui pourrait être affecté conformément au décret organique du 24 décembre 1851 portant règlement sur le Service des Mines, en vue d'assurer la permanence effective de la collaboration envisagée.

Il n'est pas moins essentiel pour le Ministère de la Santé publique de pouvoir compter sur le concours constant d'un organisme pourvu d'un laboratoire central qui exercerait sur les laboratoires régionaux l'action de coordination et de direction, dont nous avons souligné la nécessité au cours de ce rapport.

On sait que fonctionne auprès de ce Ministère un laboratoire relevant directement de son autorité et qui est utilisé par l'Académie de médecine pour les analyses et les examens requis à l'occasion des demandes d'autorisation des sources minérales. Par ailleurs, l'Institut d'Hydrologie et de Climatologie possède divers laboratoires dispersés et embryonnaires qui ont dans leurs attributions strictes l'ensemble des investigations intéressant le développement et le meilleur rendement du thermalisme. Un décret-loi du 30 octobre 1935 a rattaché au Ministère, avec les crédits correspondants, cet organisme qui relevait jusque là du Collège de France. Il semble donc qu'une réorganisation s'impose afin d'éviter les doubles emplois, toutes dispositions étant prises en vue de permettre à l'Institut d'Hydrologie et de Climatologie de remplir auprès de l'Administration le rôle technique et scientifique que lui ont assigné expressément son statut organique et les textes réglementaires relatifs au contrôle des eaux minérales.

Nous croyons devoir reproduire tel qu'il résulte des documents officiels publiés par l'Administration, le tableau des attributions des différents laboratoires de cet Institut :

I. — *Laboratoire de chimie analytique
et d'hydrologie générale.*

a) Chimie analytique :

Recherches originales sur les eaux minérales et sur l'air atmosphérique ;

Analyses physico-chimiques des eaux — radioactivité — gaz et métaux rares ;

b) Hydrologie générale :

Etudes sur l'origine, la constitution, les propriétés, la classification des eaux minérales, aménagement des établissements, balnéologie générale — conférences sur les stations de France, d'accord avec la Société d'Hydrologie, destinées aux docteurs en médecine et spécialistes.

II. — *Laboratoire de physique moderne.*

Etudes des principales constantes physico-chimiques des eaux ;
Recherches sur les conditions pouvant modifier la constitution physico-chimique des eaux souterraines.

III. — *Laboratoire d'hygiène hydrologique et climatologique.*

a) Hygiène hydrologique :

Etudes concernant la protection et la conservation des sources hydrominérales et des eaux en général, principalement en ce qui concerne leur captage, leur identification, les périmètres de protection ; règlements ;

Recherches biologiques et bactériologiques ; examen des causes susceptibles d'altérer la pureté des eaux souterraines ;

Etude des procédés de purification physico-chimique des eaux potables et des méthodes employées pour la purification des eaux usées des villes, des eaux résiduelles des industries;

Examen et étude des divers projets relatifs à l'hygiène pour les localités reconnues comme stations hydro-minérales ou climatiques, lorsque les Municipalités en feront la demande (amenées d'eaux potables, purification, etc.);

Organisation d'un service de contrôle statistique gratuit des installations de purification des eaux potables et des eaux résiduaires dans ces stations;

Recherches à exécuter en collaboration avec les laboratoires agréés en vue de réaliser le programme des travaux d'hydrologie ci-dessus.

b) Climatologie:

Recherches relatives à l'élimination des produits rejetés dans l'atmosphère des usines, principalement par celles qui se trouvent dans les hautes vallées et peuvent souiller l'atmosphère des stations hydro-minérales et climatiques. Etude des différents procédés de captage des poussières, fumées, etc.;

Création d'observatoires climatiques (France, Corse, Algérie);

Examen des appareils et des procédés les mieux appropriés à ces recherches et unification des méthodes d'observation. — Organisation et direction de ces observations.

IV. — *Laboratoire de chimie médicale.*

Recherches relatives à la chimie biologique et à la pharmacodynamie des eaux minérales.

V. — *Laboratoire d'hydrologie médicale.*

L'activité de ces laboratoires, dans la mesure où ils disposent d'un outillage satisfaisant, peut être un facteur décisif pour la prospérité de nos stations.

Notre enquête permet d'affirmer que les recherches auxquelles ils ont procédé soit par eux-mêmes, soit par des laboratoires soumis à leur tutelle, ont apporté des données précises sur la composition et la variété des eaux minérales françaises et démontré par des preuves indiscutables la netteté et l'intensité de leurs effets sur la régulation fonctionnelle de l'organisme.

Ces recherches ont pour objet de préciser les indications et le mode d'administration des eaux médicinales et de donner à la crénothérapie ses bases scientifiques; certaines contribuent à favoriser la fréquentation des stations thermales.

L'Inspection générale estime que l'action de l'Institut d'Hydrologie devrait être orientée dans le sens d'une collaboration plus étroite avec les services du Ministère auxquels il apporterait les éléments techniques d'une politique du thermalisme et les moyens de contrôle supérieur efficace.

Ainsi, l'Administration centrale aurait à sa disposition immédiate, et sans que soit en rien diminué le rôle des conseils techniques ou administratifs, que sont l'Académie de médecine, le Conseil supérieur d'Hygiène et la Commission permanente des Stations hydrominérales et climatiques, dont l'intervention est également prévue par les textes réglementaires, les concours directs indispensables pour diriger, stimuler, réglementer et coordonner l'action locale du Service des Mines, de l'Inspection d'hygiène et des laboratoires d'analyses sur laquelle reposent essentiellement, ainsi que nous avons eu l'occasion de le préciser au cours de ce rapport, la sécurité et le rendement des sources d'eaux minérales et des établissements thermaux.

Resterait à résoudre le problème du contrôle médical des établissements thermaux qui a fait gravement défaut depuis la suppression des médecins-inspecteurs des stations. Ce problème a été abordé dans le rapport d'ensemble de l'Inspection générale de 1926. Les objections les plus énergiques au rétablissement de l'inspectorat des stations paraissent provenir des médecins des stations qui ne désirent aucunement, dans l'ensemble, l'intervention de confrères chargés de les contrôler, et des maires qui ont indiqué que la création d'un nouveau

corps de techniciens spécialisés parcourant chaque année les stations serait une coûteuse superfétation alourdissant inutilement les budgets publics.

Mais la solution pourrait sans doute être trouvée dans la collaboration de l'Institut d'Hydrologie et de l'Inspection générale et dans l'établissement d'un régime de missions coordonnées suivant un programme préalablement établi.

En toute hypothèse, l'ensemble des mesures suggérées dans ce chapitre nécessite l'étude d'un plan général d'organisation et de réorganisation des différents services techniques en vue d'une liaison effective orientée vers un contrôle méthodique.

Au sujet des voies et moyens financiers permettant la mise en œuvre des contrôles locaux ou centraux, et le fonctionnement des divers services techniques, nous avons recueilli au cours de la tournée un certain nombre de suggestions.

Elles tendent soit à la constitution d'un fonds commun de recettes qui serait affecté à des dépenses déterminées, soit à la perception, au profit du Trésor, de taxes qui justifieraient l'inscription au budget du Ministère de la Santé publique de crédits correspondants.

Ces ressources seraient trouvées par :

a) Un prélèvement sur la taxe de séjour établie par la loi du 24 septembre 1919 ;

b) La perception d'une taxe sur la vente de l'eau minérale expédiée en bouteilles ;

c) Un prélèvement sur le produit de l'eau consommée sur place ou les recettes des établissements thermaux.

Un projet de loi dû à l'initiative de M. Loucheur, Ministre du Travail et de l'Hygiène, prévoyait déjà qu'un prélèvement sur le produit de la taxe de séjour serait affecté au traitement des indigents dans les stations thermales.

Les erreurs commises par nombre d'administrations locales, dans l'utilisation de cette taxe, justifient l'affectation d'office d'une partie de son produit aux buts d'intérêt général poursuivis par l'Administration centrale.

Quant à la taxe envisagée sur la vente des bouteilles, sa perception ne nécessiterait aucune dépense, ni aucune organisation spéciale, puisqu'il suffirait, comme nous l'avons mentionné plus haut, de majorer d'un millime la taxe de 5 à 10 centimes par litre instituée par l'article 86 de la loi du 25 juin 1923 pour trouver une recette annuelle de 250.000 francs environ.

L'importance de cette recette, qui dépasse sensiblement les besoins du contrôle des mines en vue duquel elle avait été suggérée, apporterait aux autres services les moyens d'action qui leur font défaut.

L'établissement d'une taxe sur les établissements thermaux ne se justifierait que pour les plus importants d'entre eux, et nous ne pouvons que poser la question de son opportunité et des moyens de sa réalisation.

Si le principe de ces taxes était admis, l'assiette et les conditions de leur recouvrement ainsi que l'affectation de leur produit, devraient évidemment faire l'objet d'une étude poursuivie en commun avec le Ministère des Finances.

L'Inspection générale estime que le financement envisagé aurait l'avantage de libérer le contrôle des eaux minérales des entraves qui ont entravé son action et procurerait au Ministère de la Santé publique, les possibilités d'organisation qui lui ont fait défaut.

CONCLUSIONS

L'Inspection générale aurait voulu, à la suite de son enquête, dresser un bilan précis des résultats obtenus par la nouvelle réglementation du contrôle des eaux minérales ; mais cette enquête n'a pas porté sur la totalité des sources du territoire et elle ne pouvait faire état de statistiques complètes que pour un petit nombre de départements.

Quelques chiffres ont été reproduits au cours de ce rapport, qui témoignent de l'activité des différents services.

Il nous est permis, tout au moins, de rendre hommage à la vigilance de ces services et plus particulièrement du Service des

Mines, dont l'intervention a été facilitée par une connaissance approfondie des besoins du contrôle qu'il a commencé à exercer il y a près de quatre-vingts ans.

Les décrets de 1930 précisant, complétant et étendant sur nombre de points les textes antérieurs ont donné à l'ensemble du contrôle une impulsion et des moyens d'action qui ont permis d'atteindre dans une large mesure les buts poursuivis.

C'est ainsi que l'inventaire des sources a été facilité par l'obligation imposée aux exploitants d'analyses périodiques et la publicité donnée à cette obligation par les préfectures et les laboratoires.

Les propriétaires des sources exploitées sans autorisation se sont empressés de se mettre en instance pour régulariser leur situation et si toutes n'ont pas encore obtenu cette régularisation, elles ont du moins été prises en surveillance par le Service des Mines qui s'emploie à faire réaliser les améliorations préalables nécessaires.

Les règlements ont été appliqués avec une certaine modération, mais il y a lieu de signaler que le moment est venu d'impartir un délai au delà duquel les sanctions devront jouer.

La liste des sources inexploitées a été progressivement établie et la procédure de retrait d'autorisation a été engagée ou du moins envisagée pour la plupart d'entre elles. Les arrêtés pris sont encore en nombre relativement restreint mais le Service des Mines, qui a sagement agi d'ailleurs en s'efforçant d'obtenir le consentement préalable des propriétaires, ne perd pas de vue cette partie de sa tâche.

Le contrôle technique prévu à l'occasion de la procédure d'autorisation ou de retrait d'autorisation, de déclaration d'intérêt public ou d'établissement d'un périmètre de protection et surtout la surveillance sanitaire des sources ainsi que les mesures qui doivent les sanctionner, constituent l'essentiel des dispositions de la nouvelle réglementation.

Ce sont aussi celles dont l'application pratique généralisée s'est révélée la plus difficile et la plus délicate. A l'actif de cette application, il faut retenir que la presque totalité des grandes ou même des moyennes installations s'est pliée de

bonne grâce à l'exigence des analyses périodiques et ont bénéficié, en vue de l'amélioration de leur outillage, des directives et des conseils de l'ingénieur des mines et de l'inspecteur d'hygiène.

Nombre de ces installations ont procédé à des travaux d'aménagement des captages des griffons, ou des ateliers d'embouteillage que, sans la mise en œuvre de la procédure compliquée des sanctions, les ingénieurs des mines leur ont imposés par la persuasion ou une pression méthodique.

Par contre, quelques-unes et plus particulièrement les petites exploitations, dont l'installation est cependant la plus médiocre et qui débitent une eau plus ou moins polluée, se sont dérobées ou ont échappé plus ou moins complètement aux exigences de la surveillance réglementaire.

La médiocrité de leur situation financière peut être un obstacle à une application immédiate ou trop rigoureuse des sanctions prévues.

Par ailleurs, des mesures telles que l'imposition de travaux d'aménagement coûteux et la révocation ou même la suspension de l'autorisation d'exploiter sont elles-mêmes trop importantes ou trop graves pour qu'elles ne soient pas entourées, au sujet de l'interprétation du résultat des analyses et de la détermination des causes de la pollution constatée, de garanties qui leur apportent la justification technique requise.

Ces garanties ne peuvent être obtenues et d'une façon générale, le bon fonctionnement et le rendement des services locaux de contrôle ne peuvent être assurés qu'à la faveur d'une parfaite liaison et d'une étroite collaboration entre ces services et plus particulièrement entre le Service des Mines et le Service d'Hygiène et les laboratoires, grâce à l'indispensable soudure des connaissances hydrogéologiques et biologiques apportées par l'un et l'autre.

L'Administration préfectorale ne s'est, d'une façon générale, qu'insuffisamment employée pour rendre efficace cette liaison et cette collaboration, et la constitution de dossiers sanitaires, comprenant l'ensemble des documents administra-

tifs et techniques intéressant chacune des sources, qui répondait cependant aux préoccupations des auteurs du décret, n'a pas été méthodiquement et régulièrement poursuivie.

Pour remédier aux lacunes constatées, l'Inspection générale a suggéré au cours de ce rapport un certain nombre de modifications du régime en vigueur pour les analyses chimiques et bactériologiques de l'eau et de l'organisation des laboratoires de contrôle dont l'intervention se place au point de départ et constitue un des éléments essentiels des différentes procédures prévues.

Le système qu'elle préconise enlève aux exploitants l'initiative des opérations et rattache les différentes sources à des laboratoires déterminés, assurant ainsi la permanence du contrôle et une liaison constante avec le Service des Mines, l'Inspection d'Hygiène et la préfecture elle-même et libérant le contrôle des obstacles matériels et financiers qui l'ont entravé. Le fonctionnement de ces laboratoires serait soumis à une tutelle plus étroite de l'Administration centrale à qui il appartient d'élaborer, avec le concours de ses conseils, les directives techniques visant les conditions de prélèvement et la périodicité des analyses, les méthodes à pratiquer, les règles à observer pour l'interprétation des résultats et l'exécution des décisions qui doivent les sanctionner.

Mais le Ministère de la Santé publique ne saurait pleinement, c'est-à-dire dans la mesure de sa responsabilité, remplir le rôle qui lui incombe du double point de vue de la sécurité des eaux minérales et de leur meilleur rendement, qu'à la faveur d'une réorganisation essentiellement basée sur le renforcement des moyens techniques mis à sa disposition.

Ces moyens sont susceptibles de lui être apportés à la fois par la direction des Mines du Ministère des Travaux publics, avec laquelle une liaison plus étroite et plus efficace doit être cherchée, et par les services et les laboratoires dépendant de son autorité immédiate ou constitués à l'Académie de médecine et à l'Institut d'Hydrologie. Un réaménagement de ces laboratoires doit permettre, en évitant les doubles emplois,

un fonctionnement répondant à la fois à la nécessité des recherches scientifiques qui sont une des attributions essentielles de l'Institut d'Hydrologie et aux exigences du contrôle qu'il importe de stimuler, de guider et de coordonner.

L'ensemble des améliorations suggérées et des réorganisations envisagées par l'Inspection générale nécessite des modifications plus ou moins profondes des textes législatifs réglementaires ou administratifs dont le sens et la portée ont été précisés au cours de ce rapport.

Elles seront facilitées par une transformation, également de caractère législatif, du régime financier du contrôle des exploitations et l'établissement de taxes destinées à procurer à l'Administration les ressources indispensables, suivant un système dont nous avons essayé de définir les éléments en conformité des suggestions recueillies sur place.

L'Inspection générale estime qu'elles sont de nature à donner une impulsion nouvelle au développement de nos richesses thermales dont l'exploitation justifiera, avec des garanties accrues, le bon renom et la réputation mondiale de nos stations.

1937. MELUN. — IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. M. 631

