

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

---

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

---

ASSISTANCE ET HYGIÈNE

(Ministère de la Santé publique).

---

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(Ministère de la Justice).

---

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

(Exécution de l'article 16 du règlement d'administration publique du 19 janvier 1923.)

---

MELUN

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

---

1933

~~18903~~

F 10 D 45

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

---

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

---

ASSISTANCE ET HYGIÈNE

(Ministère de la Santé publique).

---



ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(Ministère de la Justice).

---

# 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

1933

## 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 traite les questions suivantes :

I. — *Réglementation du séjour des étrangers en France (page 5)*;

II. — *Les maternités secrètes (page 50)*;

III. — *Application de la contrainte par corps et résultats financiers (page 78)*;

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1932 figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1933 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.

---

# RÉGLEMENTATION DU SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE

(*Cartes d'identité*).

(Rapporteur : M. Auzenat, Inspecteur général adjoint.)

La France est, par nature, une terre d'immigration.

De tout temps, son climat, ses sites, l'abondance de ses richesses naturelles comparée à sa faible natalité, son hospitalité, ont exercé sur l'étranger une attirance que les répercussions de la guerre devaient encore accentuer.

D'abord sollicités par les besoins de la défense et de la reconstitution, puis trouvant de nouveaux débouchés à la faveur du déficit de main-d'œuvre creusé par les hécatombes du champ de bataille et de l'exode rural, qui entraîne vers des centres industriels sans cesse développés les travailleurs de la terre, les courants d'émigration ont drainé vers notre territoire des masses de jour en jour plus étendues.

La population étrangère qui était de 1.130.000 habitants en 1911, a dépassé 2.890.000 habitants au dernier recensement, atteignant 7 p. 100 de la population totale.

Dans le domaine de l'Administration, cette situation devait rapidement donner au statut qui règle, dans notre pays, la condition des étrangers, une valeur de premier plan.

Les questions de surveillance et de sécurité, d'organisation sanitaire, de protection du travail national, se sont rapidement posées avec une ampleur nouvelle.

En matière de scolarité et d'assistance des dépenses imprévues sont venues grever le budget de l'Etat français d'une charge considérable, dont l'allègement a dû être recherché au moyen de conventions internationales de réciprocité.

Depuis plusieurs années, ces divers problèmes retiennent l'attention de l'Inspection générale.

En 1926 et 1927, à l'occasion d'une étude d'ensemble sur la police municipale, l'organisation des services d'étrangers dans les commissariats de police a été spécialement examinée.

En 1928, portant ses investigations sur l'intervention des

préfectures en matières de taxes dues par les étrangers, l'Inspection générale a contrôlé les services départementaux des cartes d'identité et des passeports.

Ce contrôle a permis d'obtenir une amélioration importante du mode de paiement et de recouvrement des taxes par la mise en œuvre du chèque postal et l'organisation dans les préfectures de régies de recettes.

En 1929, un rapport d'ensemble a étudié les répercussions budgétaires qu'entraîne l'application aux étrangers de nos diverses lois d'assistance et apprécié les résultats apportés, en cette matière, par les conventions internationales.

Au cours de l'année 1931, diverses missions spéciales ont fait ressortir la nécessité de reprendre en détail l'examen de la réglementation concernant la carte d'identité des étrangers, et d'en vérifier l'application dans les préfectures, les commissariats de police et les mairies.

En conséquence, cette question a été inscrite au programme d'inspection de la présente année. Les constatations faites par les Inspecteurs généraux au cours de leurs tournées et les observations qu'ils en ont rapportées ont, dès à présent mis en évidence, avec l'importance de cette question, l'utilité d'y consacrer une deuxième campagne d'inspection, d'autant plus que l'année 1933 doit marquer, dans le renouvellement biennal des cartes d'identité, une période de pointe.

C'est donc seulement à la fin de l'année prochaine que l'étude amorcée de 1926 à 1928, reprise et élargie en 1932, pourra livrer ses complets enseignements et comporter des conclusions définitives.

Néanmoins, les rapports des Inspecteurs généraux d'ores et déjà transmis à l'Administration centrale, ont permis de dégager un grand nombre de suggestions qui ont fait l'objet d'instructions particulières adressées aux Préfets intéressés.

Aussi bien, sans attendre les résultats de la campagne d'inspection de 1933 et pour alléger le rapport d'ensemble qui en présentera la synthèse, l'Inspection générale a-t-elle cru utile de faire paraître, dès cette année, une étude préliminaire destinée à établir l'état actuel de la réglementation, à indiquer les directives de l'enquête actuellement en cours et à résumer ses premières constatations.

Tels sont les trois objets auxquels répondent les trois chapitres du présent rapport :

I. Le statut des étrangers en France;

- II. Organisation et fonctionnement des services chargés de la carte d'identité;  
Enquête de l'Inspection générale;
- III. Premiers résultats.

## CHAPITRE I

### STATUT DES ÉTRANGERS

Pendant toute la durée de l'ancien régime, les étrangers ont été soumis, en France, à un état d'exception:

C'est une situation que l'on retrouverait d'ailleurs, à l'origine de toutes les civilisations; parfois poussée, dans la dureté native de leurs débuts, jusqu'au droit de réduire en esclavage; de piller et même de tuer l'étranger. Le droit romain a toujours distingué entre le citoyen romain, les pérégrins et les étrangers; le *jus civile* protégeait exclusivement le citoyen romain.

La coutume féodale, héritière de ces sévérités, refusait tous droits aux étrangers, même la protection de leurs personnes, de leurs familles et de leurs biens. Qualifiés « d'aubains » ou « d'épaves », ils étaient réduits au servage dès qu'ils se fixaient sur le domaine du seigneur. « La terre appartient au seigneur avec tout ce qu'elle porte », tel est l'adage qui, juridiquement, règle leur sort.

Peu à peu, cependant, les étrangers conquièrent leur liberté. Mais ce fut une liberté frappée de graves restrictions.

Dé seifs qu'ils étaient à l'origine, ils devinrent matière à impôts: Ils ne pouvaient « forligner », c'est-à-dire contracter mariage avec une personne d'une autre condition ou d'une autre seigneurie sans autorisation accordée contre paiement d'un droit de « formariage ». Les chefs de famille étaient tenus au versement annuel d'une redevance de « chevage ». En vertu du « droit d'aubaine », primitivement seigneurial, puis régalien, ils étaient incapables de transmettre ou d'acquérir par héritage ou par testament. S'ils n'avaient que des parents étrangers, leur succession tombait en déshérence et revenait au seigneur.

Ils étaient soumis, en outre, à de nombreuses restrictions dans le domaine de la compétence judiciaire, du droit d'accès devant les tribunaux et des mesures de contrainte pour l'exécution des jugements.

Cependant, à partir du règne de Henri IV, plusieurs traités interviennent entre la France et les Etats étrangers. On y voit naître les premières conventions de réciprocité avec les premières taxes sur les exportations de capitaux. En effet, quand ces conventions ne supprimaient pas le « droit d'aubaine », elles le remplaçaient par un « droit de détraction » qui frappait à concurrence du vingtième ou du dixième, « migrationis causa », les biens successoraux des étrangers, à leur sortie du royaume.

A la même époque, et pendant tout le cours du dix-septième siècle, des exonérations du droit d'aubaine furent en outre accordées aux étudiants étrangers qui fréquentaient les universités; aux marchands qui se rendaient aux grandes foires de Champagne, de Beaucaire et de Lyon; aux ouvriers employés dans les manufactures nationales (Edits de 1607, 1663 et 1722).

Colbert dégreva pareillement et rendit insaisissables les biens des étrangers qui consentaient à souscrire 20.000 livres d'actions dans une Compagnie de colonisation.

Dès le dix-huitième siècle, les dangers économiques du « droit d'aubaine » commençaient à apparaître. Du simple point de vue utilitaire, les financiers s'accordaient avec les philanthropes pour en souhaiter la disparition. Dans son livre sur l'Administration des Finances, Necker écrivait, en 1783, que ce droit était plus préjudiciable aux pays qui l'exerçaient qu'aux étrangers contre lesquels il était dirigé.

A la veille de la Révolution et de sa propre initiative, Louis XVI établissait, pour l'Angleterre, un régime de faveur.

Par lettres patentes du 17 janvier 1787, il abolissait le droit d'aubaine au profit des Anglais, sans réciprocité, sous réserve d'un droit de détraction du dixième.

La Révolution, sous l'influence des idées philanthropiques, supprima définitivement les droits d'aubaine et de détraction par la loi des 16-18 août 1789, puis rendit aux étrangers le droit de succéder par la loi des 8-15 avril 1791. Néanmoins, les incapacités secondaires en matière judiciaire subsistaient,

Elles survivent partiellement encore dans le Code civil (art. 14 à 16, art. 726 et 912, ces derniers abrogés par la loi du 14 juillet 1819, improprement désignée comme « relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction »), et dans le Code de procédure civile qui maintiennent les étrangers dans une situation exorbitante du droit commun.

Mais, au moment même où les étrangers résidant en France obtenaient ainsi des conditions de vie plus large par la jouissance de certains droits reconnus aux Français, l'Assemblée législative reconnaissait la nécessité d'exercer une surveillance spéciale à l'occasion de l'entrée en France des personnes venues de l'étranger et de leurs déplacements à l'intérieur du Royaume.

Dès lors, le statut des étrangers qui s'était maintenu jusqu'à cette époque dans le domaine du droit privé, passe sur le plan administratif.

La loi du 28 mars 1792 oblige quiconque circule dans le royaume à se munir d'un passeport et à se présenter, dès le passage de la frontière, devant la première municipalité.

Par suite, le décret du 24 vendémiaire, an II, pose le premier fondement historique du droit d'expulsion. Ce décret, destiné à la répression de la mendicité, prescrit de reconduire à la frontière tous mendiants reconnus étrangers et de leur allouer un secours de route.

Sous le Directoire, la loi du 28 vendémiaire, an VI, étend le droit d'expulsion sur tous les étrangers voyageant à l'intérieur de la République. Le Gouvernement peut retirer leurs passeports et leur enjoindre de sortir du territoire français s'il juge leur présence susceptible de troubler la tranquillité publique.

En vertu de l'arrêté des consuls du 22 messidor, an VII, les voyageurs étrangers qui désirent résider à Paris plus de trois jours doivent en demander l'autorisation au préfet de police qui peut l'accorder ou la refuser. C'est la création, à Paris, *du permis de séjour*.

Ces divers textes ont établi les principes des droits de surveillance et d'expulsion qui appartiennent au Gouvernement. De ces principes, on peut suivre le développement et l'application à travers les ordonnances et les instructions ministérielles, comme dans un grand nombre d'arrêtés des maires des grandes villes, et, en particulier, dans les ordonnances du préfet de police.

Le 8 septembre 1851, une de ces ordonnances prescrivait à tout étranger qui arrivera dans le département de la Seine avec l'intention d'y résider ou d'y exercer une industrie, de se présenter, dans les trois jours, à la préfecture de police, pour obtenir, s'il y a lieu, un permis de séjour. La notion de protection du travail contre la concurrence étrangère commence ainsi à apparaître dans la réglementation.

Par ailleurs, de nombreuses circulaires du Garde des Sceaux et du Ministre de l'Intérieur rappellent l'obligation d'exercer des poursuites contre les « quêteurs et les mendiants » et d'interdire l'accès du territoire à « tout étranger qui se présenterait sans justifier de ses moyens d'existence, ou sans être porteur de papiers certifiant qu'il peut gagner sa vie en travaillant. »

La jurisprudence élargit ainsi le droit de surveillance; elle donne aux pouvoirs publics la faculté d'apprécier les moyens d'existence et d'en contrôler la réalité sur pièces justificatives.

Parallèlement, la loi du 3 décembre 1849 venait de préciser et d'étendre le droit d'expulsion déjà formulé par la loi du 28 vendémiaire an VI, en conférant au Ministre de l'Intérieur le pouvoir de faire conduire hors du territoire, par mesure de police, « tout étranger voyageant ou résidant en France ». Dans les départements frontières, mais seulement pour les étrangers non résidants, le même pouvoir est donné aux préfets, à charge d'en référer au Ministre.

Ces diverses mesures ont finalement trouvé leur forme définitive dans les trois textes qui ont constitué, jusqu'à la guerre de 1914-1918, le statut légal et réglementaire des étrangers. Ce sont: le *Décret du 22 octobre 1888* complété par la *loi du 8 août 1893* « relative au séjour des étrangers en France et la protection du travail national », et la *loi du 16 juillet 1912* « sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades ».

Les travaux préparatoires de la loi de 1893 montrent les circonstances qui ont présidé à l'élaboration du décret du 2 octobre 1888:

« Une tolérance s'était établie résultant d'un adoucissement des mœurs, d'une moindre suspicion à l'égard des étrangers et du développement des relations internationales. Ce qui était facile, du temps des diligences, a cessé de l'être sous le

régime des chemins de fer et de la navigation à vapeur. L'obligation du passeport, vivement combattue, représentée comme vexatoire et inutile à la fois, est tombée en défaveur; elle a été supprimée par des décisions remontant à 1860 et des conventions internationales signées de 1872 à 1874. A la vérité, ces textes ne font que suspendre l'effet des lois relatives aux passeports, mais on ne pourrait songer, à l'heure actuelle, à les remettre en vigueur ».

C'est dans ces conditions qu'intervint le décret du 2 octobre 1888, qui, d'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, répond au « désir de mettre l'Administration à même de connaître un mouvement d'immigration qui va sans cesse progressant.. et, spécialement, les conditions dans lesquelles se produit l'établissement, sur notre territoire, des personnes et des familles venues de l'étranger ».

Suivant une définition heureuse, ce décret a entendu constituer l'*état-civil des étrangers*. A cet effet, il est prescrit à tout étranger, non admis à domicile conformément à l'article 13 du Code civil, qui se propose d'établir sa résidence en France, de faire à la mairie, dans les 15 jours de son arrivée, une *déclaration* appuyée de pièces justificatives d'identité. Il est délivré de cette déclaration un récépissé gratuit. Tout changement de domicile exige une nouvelle déclaration. Ces obligations sont sanctionnées par des peines de simple police, et, le cas échéant, par l'expulsion, en vertu de la loi du 3 décembre 1849.

Mais elles ne s'imposent qu'aux étrangers « qui se sont définitivement fixés en France ou qui désirent y faire un séjour prolongé ». Elles ne s'appliquent pas « aux étrangers momentanément de passage pour leurs affaires ou pour leur plaisir ».

La loi du 8 août 1893 est venue compléter ces dispositions, en les étendant à tous les étrangers qui exercent ou se proposent d'exercer en France « une profession, un commerce ou une industrie », qu'ils aient ou non leur résidence sur le territoire français. Le législateur de 1893, sous l'impression des troubles qui venaient de surgir à Aiguës-Mortes entre travailleurs français et italiens, avait été frappé par la concurrence faite à la main d'œuvre française par les étrangers de passage venant se louer, dans les campagnes, pour les travaux saisonniers et par les ouvriers frontaliers qui, des pays limitrophes « viennent, chaque jour, travailler dans

les usines de nos départements frontières, puis rentrent, le soir, chez eux ».

Par suite, la loi de 1893 complète le décret de 1888, simple mesure de police, pour ajouter à la réglementation des étrangers un caractère marqué de protection du travail.

Par ailleurs, le délai de déclaration est réduit à huitaine. La déclaration doit être inscrite sur un « registre d'immatriculation ». Le récépissé en est désormais constitué par un « extrait du registre d'immatriculation » et il n'est plus gratuit.

L'extrait d'immatriculation est délivré « dans la forme des actes de l'état-civil, et moyennant les mêmes droits ». Enfin la loi prévoit de nouvelles sanctions: peines de simple police pour toute personne qui aura employé sciemment un étranger non muni du certificat; amendes de 50 à 300 fr., frappant le défaut de déclaration dans le délai prescrit, le refus de produire le certificat à première réquisition et les déclarations fausses ou inexactes; interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français; emprisonnement de un à six mois pour infractions aux arrêtés d'expulsion.

Cet ensemble de mesures a été complété par la loi du 16 juillet 1912 qui astreint les marchands ambulants et nomades étrangers à posséder un carnet anthropométrique et un carnet collectif et les oblige, le cas échéant, à munir leur voiture d'une plaque d'identité.

Une étude complète du statut des étrangers exigerait d'en suivre l'application dans diverses *lois et dispositions spéciales* consécutives au décret de 1888. Il suffira ici, de mentionner les décrets du 10 août 1889, relatifs aux adjudications et marchés des collectivités publiques; les lois des 9 avril 1898 et 31 mars 1905 sur les accidents du travail; la loi du 19 avril 1906 sur la marine marchande; la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur les associations; la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, les lois de 1928 et 1930 sur les assurances sociales.

Ce ne sont là que dispositions accessoires.

Les traits essentiels du statut des étrangers pour la période d'avant-guerre sont fixés par le décret de 1888, les lois de 1893 et de 1912 qui viennent d'être analysés.

Ces textes tendent à deux fins: la sécurité de la population et la protection du travail national.

Ils présentent ce caractère commun d'échapper à toute intention fiscale.

Le paiement de « l'extrait d'immatriculation » prévu par la loi de 1893 n'est, en effet, qu'un simple droit d'expédition. A vrai dire, au cours de la discussion de cette loi, plusieurs parlementaires avaient exprimé l'avis « qu'après avoir, par la loi de douanes, protégé la production nationale contre l'envahissement des produits étrangers, il était logique et juste de frapper d'un droit d'importation la main d'œuvre étrangère, afin de mettre l'ouvrier français à l'abri de la concurrence que lui fait l'ouvrier étranger ».

C'est ainsi que l'idée d'une « taxe de séjour » sur les étrangers fut lancée.

Mais on fit remarquer que « si tous les pays ont mis des droits de douane sur les produits étrangers, les ouvriers, par contre, circulent et travaillent librement dans le monde entier. On fit valoir, d'ailleurs, les difficultés d'application, l'impossibilité de fixer un taux adapté « à la variété des fonctions et des actes accomplis par les étrangers », et l'impuissance de la taxe à « mettre le pays à l'abri de ceux qui fuient la justice de leur patrie d'origine ».

Et l'idée n'eût pas de suite. Elle ne devait être reprise qu'après la guerre.

Le conflit mondial devait naturellement conduire à renforcer les mesures de police et de surveillance des étrangers, en fonction des exigences de la défense nationale et de la nécessité de protéger le pays contre les entreprises indirectes de ses ennemis.

Le jour même de la déclaration de guerre, le décret du 2 août 1914 prescrit à tout sujet étranger de faire connaître son identité au commissaire de police ou à l'administrateur de sa résidence. Le maintien sur le territoire est subordonné à la délivrance d'un *permis de séjour*; les déplacements à travers le pays ne sont autorisés qu'au vu d'un *sauf-conduit*.

Ainsi, les prescriptions antérieures qui s'appliquaient seulement aux étrangers résidents, aux étrangers ambulants ou sédentaires venus exercer une profession, un commerce ou une industrie, s'étendent maintenant aux étrangers de toutes catégories: en résidence ou de passage, travailleurs ou rentiers, commerçants, industriels ou touristes.

Le décret du 2 avril 1917 institue la carte d'identité des étrangers. Il justifie cette création par la nécessité de prendre de nouvelles mesures, dans le double but de faciliter le con-

trôle des autorités et de simplifier les formalités à accomplir par les étrangers à l'occasion de leurs déplacements.

Désormais, tout étranger âgé de plus de 15 ans et désireux de séjourner en France plus de 15 jours est tenu, dans les 48 heures de son arrivée, de se munir d'une carte spéciale sur laquelle, outre les mentions d'état-civil, devront figurer l'indication de sa résidence et le relevé de ses déplacements.

A cet effet, la carte est délivrée par les préfectures sur production de trois photographies, et après réponse à un questionnaire dont un double est conservé à la préfecture, l'autre envoyé au Ministère de l'Intérieur. Elle doit être visée à chaque changement de localité, à l'arrivée et au départ, ce qui permet de supprimer le sauf-conduit. Elle doit être retirée à la frontière.

La photographie du titulaire doit être renouvelée tous les trois ans.

Ces diverses formalités: délivrance des cartes, renouvellement triennal des photographies et, éventuellement, remise d'un duplicata en cas de perte allaient être incessamment soumises, par l'article 11 de la *loi budgétaire du 29 juin 1917*, au paiement d'un droit de 5 francs.

Les propriétaires, logeurs, hôteliers et restaurateurs sont tenus de déclarer dans les 24 heures, au commissaire de police, les noms des étrangers qu'ils hébergent.

Sont dispensés de la carte, outre les agents diplomatiques et consulaires, les travailleurs titulaires de cartes spéciales, vertes ou chamois, et les porteurs de carnets d'identité délivrés par l'autorité militaire.

Pour ces deux dernières catégories d'étrangers un régime spécial devait être, en effet, prévu par le décret du 21 avril 1917 concernant « le recrutement, la circulation et la surveillance de la main d'œuvre étrangère et coloniale en France ».

Cette réglementation spéciale répond à la double préoccupation de favoriser l'entrée en France de la main d'œuvre nécessaire aux fabrications de guerre et à l'agriculture, tout en évitant l'infiltration à l'intérieur du pays et, en particulier, dans la zone des armées, d'éléments hostiles ou suspects.

Elle comporte donc, d'une part, des mesures dictées par l'intérêt des travailleurs, par le souci de leur assurer du travail, de les soustraire à l'exploitation et à l'oisiveté, de les mettre au plus tôt en état « de rendre des services aux entreprises qui concourent à la défense nationale et à la vie économique de la nation ». Et, à cet effet, elle prévoit que les travailleurs dépourvus de contrat d'embauchage seront dirigés sur des

« dépôts de travailleurs », reliés eux-mêmes aux offices départementaux et aux bureaux de placement.

D'autre part, elle organise un filtrage rigoureux aux frontières, un contrôle sanitaire et médical dans les dépôts de travailleurs, et une surveillance minutieuse des déplacements à travers le pays.

A ce dernier effet deux sortes de cartes sont établies: les unes valables pour la zone de l'intérieur, les autres pour la zone des armées.

Les cartes de la zone de l'intérieur sont vertes pour les travailleurs d'industrie, et chamois pour les travailleurs agricoles.

Outre ces cartes, les ouvriers embauchés dans la zone des armées doivent être pourvus d'un carnet d'étranger « qui permettra au bureau militaire de surveillance des étrangers d'être tenu au courant de leurs déplacements individuels ou collectifs ».

Ces différentes pièces étaient gratuites.

Ces mesures spéciales aux travailleurs se justifiaient par l'état de guerre et l'appel extrêmement étendu à la main d'œuvre étrangère qui en résulta pendant les deux dernières années des hostilités.

La paix signée, elles perdirent vite leur raison d'être. Elles furent abolies par le *décret du 18 novembre 1920*, qui unifia le régime des étrangers sur la base du décret du 2 avril 1917. Il n'y a plus désormais de cartes vertes ou chamois ni de carnets d'étrangers.

Toutefois, les cartes délivrées aux ouvriers doivent être timbrées, avec la mention « travailleur industrie » ou « travailleur agriculture ». En outre, elles sont gratuites.

Par ailleurs, les mesures de surveillance spéciale aux frontières sont maintenues. A l'entrée, les travailleurs doivent se présenter à un bureau d'immigration ou, à défaut, à l'un des postes frontières établis par arrêtés interministériels, sur proposition de la Commission permanente de l'Immigration. Ils doivent se soumettre aux prescriptions sanitaires et, s'ils n'ont pas de contrat d'embauchage, être dirigés, aux fins de placement, sur le bureau d'immigration le plus proche.

Deux circulaires du Ministre de l'Intérieur vinrent ensuite, élargir ces premières mesures, dans le double but de développer le mouvement de tourisme, très profitable au pays, qui ne tardera pas à se dessiner au lendemain de la guerre, et de

favoriser l'installation, sur notre sol, des familles de travailleurs étrangers.

La circulaire du 20 novembre 1920 porte de 15 jours à deux mois, en faveur des touristes, la durée de dispense de la carte. Elle supprime la formalité du visa en cas de simple déplacement, de même que le retrait des cartes et récépissés à la sortie du territoire. Enfin, elle prescrit aux préfets d'établir une statistique des étrangers dont elle fixe les modalités.

La circulaire du 12 décembre 1921 complète le décret du 18 novembre précédent en facilitant l'accès en France des familles de travailleurs qui viennent rejoindre leur chef. Ces familles sont, désormais, exemptées des formalités habituelles de passeports et visas; elles sont admises sur simple production d'un certificat d'employeur, visé par le maire et par le préfet, attestant que l'étranger désigné comme leur chef reçoit un salaire suffisant pour subvenir à leurs besoins. La carte d'identité qui leur est délivrée porte simplement une indication de référence à celle du chef de famille.

Tel fut le régime primitif de la carte d'identité des étrangers. Il apparaît, tout d'abord, déterminé, durant la guerre, par la nécessité d'établir un juste équilibre entre, d'une part, les énormes besoins en main d'œuvre de l'industrie et de l'agriculture et, d'autre part, les rigoureuses exigences de la sécurité nationale.

Puis, à mesure que l'activité économique tend à regagner son étiage normal, il s'élargit.

Dans cette évolution, s'il a accusé les caractères d'une réglementation de police, il a, par contre, sur le terrain économique, perdu et même renversé sa destination traditionnelle de protection du travail national.

La consolidation de l'état de paix s'accompagnait, en effet, de l'implantation, sur le marché du travail, d'une force de concurrence massive et étendue, au lendemain des épreuves qui avaient épuisé et appauvri la nation.

Dès lors, la réglementation va marquer un retour à ses tendances protectrices, en même temps que la législation va lui rendre le caractère fiscal qu'elle avait perdu depuis la Révolution.

Dans ces deux ordres d'idées, les textes qui interviendront désormais auront pour effet: de subordonner la délivrance des cartes au paiement de taxes fiscales, sous réserve d'exo-

nérations totales ou partielles; de rendre plus sévères les conditions de leur renouvellement périodique.

Déjà, la loi de finances du 29 avril 1921 (art. 15), avait porté à 10 francs le droit de timbre fixé par la loi du 29 juin 1917 et décidé que la perception de ce droit serait constatée par l'apposition de vignettes.

La loi du 13 juillet 1925 (art. 66), complétée par le décret du 9 septembre suivant, crée une taxe dont le produit est versé à un fonds commun. Cette taxe comporte un taux plein de 68 francs (dont 50 fr. pour l'Etat, 6 fr. pour le département et 12 fr. pour la commune) et un *taux réduit* fixé à 10 francs (dont 7 fr. pour l'Etat, 1 fr. pour le département et 2 fr. pour la commune.

Bénéficient du taux réduit: les père et mère d'enfants français; les étudiants, les savants, écrivains, auteurs ou journalistes; les travailleurs et leurs familles munis des sauf-conduits établis en France avant 1917 ou porteurs de cartes spéciales de travailleurs établies par le décret précité du 21 avril 1917.

Sont totalement exonérés: les indigents, sur production de leur certificat d'indigence; et les étrangers qui ont servi comme volontaires, dans l'armée française, pendant les guerres de 1870-1871 et de 1914-1918.

L'exonération totale ou partielle, selon les cas, s'étend aux conjoints, descendants et ascendants des travailleurs vivant avec ces derniers.

Par ailleurs, la loi décide que les cartes seront requises de tout étranger faisant en France un séjour de plus de deux mois. Les taxes seront perçues à l'occasion de la délivrance et du renouvellement. Le délai de renouvellement est réduit de trois à deux ans. Le paiement de la taxe est constaté par l'apposition de timbres mobiles spéciaux créés par le *décret du 15 septembre 1925*.

Parallèlement, la loi du 4 avril 1926 « portant création de nouvelles ressources fiscales » établit, dans son article 42, un droit de timbre de 12 francs sur les carnets d'identité des nomades étrangers prévus par la loi du 16 juillet 1912. Ces carnets devront être présentés au renouvellement tous les 2 ans. En outre, la délivrance de la plaque de contrôle, à placer sur la voiture, donne lieu à la perception d'un droit de 25 francs qui ne sera renouvelé qu'aux cas de perte ou de détérioration.

Ces dispositions sont à combiner avec celles de la loi du 11 août 1926 sur la protection du « marché national et l'emploi de la main d'œuvre étrangère » qui ont modifié l'article 64 —

Livre II du Code du travail. Aux termes de cette loi, il est interdit à toute personne; d'employer un étranger non muni de la carte portant avec la mention « travailleur » l'indication et la date de son contrat de travail; de l'occuper dans une autre profession que celle prévue, à moins qu'une année ne se soit écoulée ou qu'il ne soit porteur d'un certificat délivré par un office public de placement; d'embaucher un travailleur étranger introduit en France, avant l'expiration du contrat de travail en vertu duquel il a été introduit, à moins que ce contrat n'ait été régulièrement résilié ou qu'il se soit écoulé un délai d'un an, ou qu'il ne soit porteur du certificat ci-dessus.

Par la suite, les lois intervenues sont toutes des lois fiscales qui, soit en matière de perception de taxe, soit en matière de renouvellement, n'ont apporté que des modifications de taux et de délais, sans toucher aux principes établis par la loi du 13 juillet 1925.

La loi du 3 août 1926 éleva les taux antérieurs.

Le tarif plein est porté à 375 francs (dont 300 fr. pour l'Etat, 25 fr. pour le département et 50 fr. pour la commune) et le tarif réduit à 40 francs (dont 25 fr. pour l'Etat, 5 fr. pour le département, et 10 fr. pour la commune).

Les exonérations antérieures sont maintenues; elles s'étendent, en outre, aux étrangers qui avaient déjà présenté leur demande de carte avant la promulgation de la loi.

Vint ensuite la loi du 19 décembre 1926 (art. 49) qui réduisit à un an de délai le renouvellement de la carte d'identité, et ajouta aux bénéficiaires de la taxe réduite « les étrangers installés en France en qualité de fermiers ou de métayers et qui cultivent effectivement par « eux-mêmes, n'employant pas, habituellement, et en dehors des travaux saisonniers, de main d'œuvre autre que celle qui leur est fournie par leurs conjoints, leurs ascendants ou leurs descendants ».

A ce rythme, le taux de la taxe apparut bien vite exorbitant et, en quelque sorte, prohibitif. Le législateur, le corrigea par la loi du 26 mars 1927 (art. 88) qui modifia, une fois de plus, le montant de la taxe et le délai de renouvellement.

Désormais, et sous réserve de la loi du 19 mars 1928 (art. 23) qui réduira respectivement à 15 et à 4 francs la part des collectivités locales, la taxe demeurera fixée à 100 fr. au tarif plein et à 20 francs au tarif réduit.

D'autre part, le délai de renouvellement des cartes est ramené à deux ans.

Mais, par ailleurs, la loi de 1927 apporte deux innovations.

1° Elle crée des *pénalités fiscales* en cas de retard dans la demande de carte ou de renouvellement:

*Art. 89.* — Tout étranger assujéti à la carte d'identité qui n'en aura pas demandé la délivrance ou le renouvellement dans les délais prescrits, devra verser une taxe dont le taux est fixé à 50 francs par mois ou fraction de mois de retard. Ce taux est réduit à 10 francs pour les étrangers visés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 66 de la loi du 13 juillet 1925;

2° Elle remanie la *formule de partage* du produit de la taxe entre les départements et les communes telle qu'elle avait été établie par les lois des 13 juillet 1925 (art. 66) et 20 avril 1926 (art. 132):

*Art. 90.* — La part des départements et des communes sera versée à un fonds commun dont le montant sera réparti annuellement à raison de 1/3 pour les départements et 2/3 pour les communes au prorata de la population étrangère de chaque département et commune, telle qu'elle résulte du recensement annuel des étrangers opéré par les soins du Ministère de l'Intérieur.

Ces textes n'ont plus été modifiés que par l'art. 27 de la loi du 30 mars 1929 ainsi conçu:

« Tout étranger assujéti à la carte d'identité, qui n'en aura pas demandé la délivrance ou le renouvellement dans les délais prescrits, devra verser une taxe dont le taux est fixé à 20 francs par mois ou fraction de mois de retard. Ce taux est réduit à 5 francs pour les étrangers visés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 66 de la loi du 13 juillet 1925. Le versement de la taxe sera constaté par des timbres mobiles qui seront apposés dans les conditions fixées par arrêté du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur. »

Le versement des pénalités de retard est constaté par l'apposition sur la fiche individuelle blanche de l'étranger de timbres pris parmi les vignettes fiscales du modèle créé par le décret du 9 juillet 1925 et non dans la série « étrangers ».

A mesure que se précisait ainsi, dans la législation fiscale, les conditions d'application et de perception de la taxe sur les étrangers, des décrets venaient en établir les règles

dans le domaine administratif. Ils portent les dates des 25 août 1924, 9 septembre 1925, 30 novembre 1926, 20 janvier 1927, 20 janvier 1928, 26 avril 1929.

Comme ces divers textes ont trouvé leur expression définitive dans le décret du 10 juillet 1929, qui reprend et codifie leurs dispositions, il paraît inutile d'en donner ici l'étude détaillée.

A l'heure actuelle, le *décret du 10 juillet 1929* accompagné de l'arrêté interministériel du 1<sup>er</sup> juillet précédent et des circulaires du Ministre de l'Intérieur des 9-23 juillet 1929 et 27 juillet 1930, constitue encore la base de la réglementation. Il a été seulement modifié et complété dans ses articles 3 et 13 par deux décrets du 21 mai 1932 qui ont eu pour objet de préciser les obligations des hôteliers et logeurs et d'introduire l'expulsion parmi les sanctions éventuelles.

En outre, un arrêté interministériel du 5 mai 1932 a fixé les conditions d'application de la loi de finances du 30 mars 1929 (art. 27), en ce qui concerne le paiement des pénalités.

Il convient de noter que le système des taxes sur les étrangers et des pénalités a été étendu à l'Algérie, par décisions de l'Assemblée plénière des délégations financières en date des 9 novembre 1925, 17 juin 1927 et 22 janvier 1931, homologuées par décrets des 2 janvier 1926, 25 novembre 1927 et 28 mars 1931.

En résumé, les textes qui régissent actuellement la situation des étrangers portent essentiellement les prescriptions suivantes :

Tout étranger, âgé de plus de 15 ans qui désire séjourner en France plus de deux mois doit, dans les huit jours de son arrivée, se mettre en instance auprès des commissariats de police et des mairies, afin d'obtenir une carte d'identité.

Cette carte donne lieu à la perception d'une taxe fixée à 100 francs au tarif plein et à 20 francs au tarif réduit.

Elle doit être renouvelée tous les deux ans. Entre temps, elle doit être visée au départ et à l'arrivée, à l'occasion de chaque changement de domicile.

Tout retard dans les demandes de carte ou de renouvellement est frappé d'une pénalité fixée à 20 francs par mois ou fraction de mois de retard au tarif plein et à 5 francs au tarif réduit.

Accessoirement, les propriétaires, hôteliers, logeurs et propriétaires de maisons meublées sont tenus de signaler dans les 24 heures, au commissariat de police ou à la mairie, la présence des étrangers hébergés dans leurs immeubles ou établissements.

Les maires et commissaires de police doivent donner avis immédiat de tout changement de domicile à la préfecture du département.

Le produit de la taxe et des pénalités est réparti entre l'Etat, les départements et les communes.

---

## CHAPITRE II

---

### ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES CHARGÉS DE LA DÉLIVRANCE DE LA CARTE D'IDENTITÉ DES ÉTRANGERS

---

Pratiquement, l'application des textes législatifs et réglementaires qui viennent d'être étudiés suppose l'organisation de services d'étrangers tant dans les préfectures que dans les mairies et commissariats de police.

Ceux-ci sont chargés de recevoir les demandes de cartes et d'en délivrer récépissé; ceux-là d'établir les cartes et de les transmettre aux commissaires de police ou aux maires qui les remettent aux intéressés.

#### I. — ORGANISATION DES SERVICES

##### 1<sup>o</sup> SERVICES MUNICIPAUX

A l'échelon municipal, ce sont, en principe, les commissaires de police qui sont chargés de recueillir les demandes de cartes et de délivrer les récépissés. L'intervention des maires n'a été envisagée qu'en vue d'éviter des déplacements onéreux aux étrangers qui se trouvent en résidence dans des localités dépourvues de commissariats de police.

Aussi, sauf circonstances particulières susceptibles de justifier l'extension de ses investigations dans les services des mairies, et ce sera le cas notamment dans les communes où l'absence de commissariat s'accompagne néanmoins d'une forte agglomération d'étrangers, l'Inspection générale a-t-elle pensé devoir limiter son enquête aux commissariats de police.

L'organisation des services municipaux doit tendre à s'adapter, aussi étroitement que possible, au mouvement des déclarations.

La disposition des locaux, le nombre et la spécialisation du personnel, les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux doivent répondre à la nécessité de réduire au minimum la gêne imposée au public et spécialement aux travailleurs, et permettre dans ce but, l'exécution aussi rapide et complète que possible des interrogatoires et des vérifications. Il est nécessaire d'éviter les stationnements trop prolongés, de prévoir, le cas échéant, des mesures contre l'affluence excessive, surtout en période de renouvellement.

A cet égard, l'usage s'est établi, dans certains commissariats importants, de délivrer à tout étranger un ticket l'invitant à se présenter un jour et une heure donnés. Il n'est délivré, pour une même journée, qu'un nombre de tickets correspondant au nombre de récépissés que le service peut établir et délivrer. Les autres tickets sont valables pour les jours suivants, à la même cadence.

## 2° SERVICES DÉPARTEMENTAUX

Dans les préfectures, l'organisation rationnelle du service des étrangers implique :

Une *section administrative*, sous la direction d'un chef de service comportant : un service général, un service de confection et d'envoi des cartes, et un service d'archives ;

Une *section de comptabilité*, sous la direction d'un régisseur de recettes centralisant en écritures : d'une part, les encaissements du Trésor ; d'autre part, les dépenses effectuées sur ces encaissements.

L'organisation de ces rouages doit répondre aux diverses nécessités qui se sont déjà posées à l'échelon municipal, avec cette différence, néanmoins, que les services de la préfecture n'ont aucun contact avec le public.

A l'image de la méthode suivie dans certains commissariats centraux, ces nécessités pourront impliquer le concours des sous-préfectures et la fragmentation du service par arrondissement.

## 3° VOIES ET MOYENS

Enfin, pour être complète, l'étude de l'organisation locale requiert la comparaison des dépenses qu'elle entraîne et des recettes qu'elle rapporte.

En effet, l'attribution aux départements et aux communes, d'une quote part sur le produit des taxes a été inspirée par le souci de tenir compte des frais supplémentaires de police, d'assistance et de scolarité qu'entraîne la présence des étrangers sur le territoire.

Il est donc intéressant de rechercher si les dépenses imputées aux collectivités locales par l'organisation des services d'étrangers laissent, après perception du produit de la taxe, un bénéfice ou une perte, et de rapprocher, à cet égard, les résultats obtenus dans chaque département avec le chiffre de la population étrangère locale. L'enquête en cours permettra à l'Inspection générale d'apprécier, dans son prochain rapport d'ensemble, les répercussions financières de la réglementation et d'en établir le coût, par tête d'étranger, d'un département à l'autre.

## II. — FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Pour la clarté de l'exposition, le présent rapport étudiera la mise en œuvre de l'organisation qui vient d'être analysée, selon son développement *chronologique*.

A cet effet, il montrera, tout d'abord, le fonctionnement des services, aux deux stades municipal et départemental, dans son jeu le plus simple, amenant à suivre l'établissement de la carte d'identité sur première demande, depuis la déclaration initiale de l'étranger jusqu'à la remise définitive de son titre de séjour.

Mais, au cours de ces opérations, l'étranger aura pu changer de domicile et cet événement donnera lieu, dans les services communaux, à la formalité du visa ; dans les services départementaux, à des transferts de dossiers de préfecture à préfecture. Ces questions seront examinées.

Après quoi se posera la question des prolongations de validité et les renouvellements.

Seront détachées de l'ensemble pour faire l'objet d'un commentaire séparé, les circonstances accessoires telles que les demandes d'exonération, les changements de tarifs consécutifs aux changements de profession, le remplacement des cartes perdues.

Enfin, l'application des instructions relatives aux pénalités terminera l'exposé.

C'est à ces divers points que l'Inspection générale a entendu limiter son enquête qui vise essentiellement à déterminer dans leur état actuel l'aptitude des services locaux à remplir la mission que les instructions leur ont assignée, et à rechercher les améliorations souhaitables.

Il ne lui a donc pas semblé nécessaire de se préoccuper, autrement que par sondages et de façon accessoire, des conditions dans lesquelles les étrangers sont entrés en France. Elle n'a pas pensé davantage devoir faire rentrer dans le champ de son enquête, l'application des mesures de refoulement applicables aux étrangers introduits sur le territoire en violation des dispositions réglementaires, non plus que l'intervention des mesures d'expulsion prévues par la loi de 1849.

En définitive, l'exposé qui va suivre comprendra les paragraphes ci-après :

- § 1. Etablissement et délivrance des cartes d'identité;
- § 2. Visas de changements de domicile;
- § 3. Renouvellements et prolongations de validité;
- § 4. Questions connexes;
- § 5. Pénalités et sanctions.

## § 1. ÉTABLISSEMENT ET DÉLIVRANCE DES CARTES D'IDENTITÉ

### 1° COMMISSARIATS DE POLICE ET MAIRIES

Le rôle des commissariats et des mairies consiste : à recevoir la déclaration des étrangers et, à cette occasion, à vérifier les conditions de leur entrée en France et à établir leur identité; à provoquer l'acquittement de la taxe; à établir des fiches jaunes et blanches; à établir et à délivrer des récépissés; à

transmettre les fiches jaunes et blanches à la préfecture, ultérieurement; à remettre à leurs titulaires les cartes d'identité établies par la préfecture.

*Déclaration des étrangers.* — Tous les étrangers, âgés de plus de 15 ans, qui viennent séjourner en France pour une durée supérieure à deux mois, sont tenus, dans les huit jours de leur arrivée, de se présenter au commissariat de police pour demander la délivrance d'une carte d'identité.

Cette obligation s'étend à tous les individus qui n'ont pas acquis la nationalité française par naissance, option ou naturalisation, et à tous ceux qui l'ont perdue par suite d'option, de naturalisation, de déchéance ou de mariage.

L'instruction ministérielle du 25 décembre 1924 rappelle que le mariage des femmes françaises ne leur fait pas perdre leur nationalité dans les pays ci-après : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Etat-Unis, Panama, Paraguay et Russie.

L'exonération du paiement de la taxe accordée aux étrangers indigents ou anciens volontaires engagés dans l'armée française, ne dispense pas de la déclaration.

Cette déclaration effectuée, il appartient aux services de police de vérifier la situation du déclarant, qui est tenu, « avant toutes choses, de faire la preuve qu'il est entré en France de façon régulière, c'est-à-dire en se conformant aux conventions internationales en vigueur » et qui doit, au surplus fournir les noms et adresses de deux citoyens français qui consentent à se porter ses garants.

Pour les *travailleurs* qui viennent en France occuper un emploi salarié, les services de police sont, en outre, tenus d'exiger la production d'un *certificat sanitaire* conforme aux instructions en vigueur et d'un *contrat de travail* visé favorablement par les services compétents du Ministère du Travail ou du Ministère de l'Agriculture. Si ces pièces ont déjà été produites dès l'entrée en France, le titulaire aura été muni par le commissaire spécial du poste frontière d'un sauf-conduit qui le dispensera de se séparer de son contrat de travail et de fournir les deux références ci-dessus définies.

Il convient de noter, toutefois, que les étrangers résidant en France depuis plus de cinq ans, d'une façon ininterrompue, qui sollicitent pour la première fois la carte de travailleur, sont dispensés de fournir un contrat régulièrement visé.

Dans tous les cas, la carte d'identité ne peut être délivrée aux salariés étrangers qu'après enquête de la préfecture.

*Acquittement de la taxe.* — Les instructions précisent, qu'après ces premières formalités « l'étranger doit, en outre, acquitter, dans les formes qui lui seront indiquées, la taxe de délivrance à laquelle il est assujéti suivant sa catégorie, et produire, à l'appui de ses déclarations, des papiers authentiqués ne laissant aucun doute sur son état civil et celui des personnes vivant avec lui ».

Il appartient donc au service de police de déterminer la catégorie de l'étranger et de fixer le tarif de la taxe applicable, en fonction de cette catégorie.

Rappelons que le taux de la taxe comporte deux tarifs: un tarif plein à 100 francs et un tarif réduit à 20 francs applicable aux père et mère d'enfants français; aux étudiants, savants et écrivains; aux travailleurs salariés; aux fermiers et métayers cultivant eux-mêmes; enfin aux conjoints, parents et enfants des travailleurs, fermiers ou métayers.

Les indigents et les étrangers ayant servi comme volontaires dans l'armée française, pendant les guerres de 1870 et 1914 sont totalement exonérés. L'exonération s'applique également aux sujets espagnols.

Le classement du déclarant dans l'une ou l'autre de ces catégories étant établi, le paiement de la taxe correspondante doit suivre immédiatement.

Primitivement, ce paiement affectait les modes les plus divers; le plus souvent, il s'effectuait de la main à la main. Et des abus avaient pu être constatés. A la suite des contrôles effectués par l'Inspection générale en 1927 et 1928 un mode de règlement unique a été prescrit: Une régie de recettes a été instituée dans chaque préfecture, et, désormais, les services municipaux ne furent plus qualifiés pour encaisser le montant de la taxe. Le paiement en est effectué par chèque postal sur le compte du régisseur de recettes de la préfecture.

Il appartient donc simplement aux services municipaux, après avoir déterminé la catégorie du déclarant et fixé en conséquence le montant de la taxe; de lui délivrer une formule de mandat toute préparée, à l'aide de laquelle il effectuera, au guichet de la poste, le versement indiqué.

Cette procédure se justifie par des raisons multiples et évidentes dont la principale est d'éviter des manèvements de fonds et des gestions obscures dans les services municipaux. Mais elle offre l'inconvénient d'imposer au déclarant une démarche et un déplacement supplémentaires.

L'Administration des P.T.T. étant incompétente pour vérifier l'identité et les pièces justificatives des étrangers comme pour fixer le quantum de la taxe, il n'était pas possible d'envisager qu'elle pût percevoir le montant de la taxe, avant la première comparution des déclarants devant les services de police.

Cependant, ces services doivent rechercher les moyens de réduire au minimum le dérangement imposé à l'étranger. La durée du déplacement peut être grandement abrégée après entente avec l'Administration des P. T. T. par l'affectation d'un guichet spécial au service de versement des taxes d'étrangers. Parfois même, si l'accord de l'Administration des Postes permettait le détachement d'un de ses employés dans les services de police, ce déplacement pourrait être supprimé.

*Etablissement des fiches.* — Après acquittement de la taxe, l'étranger est tenu de remettre, à l'appui de sa demande, trois photographies et de fournir sur son état-civil et celui de sa famille divers renseignements destinés à être reportés sur deux fiches individuelles.

L'une de ces fiches, de couleur jaune, est destinée à la préfecture, l'autre, de couleur blanche, au Ministère de l'Intérieur. Toutes deux sont adressées à la préfecture par le service de police municipal qui est chargé de les établir.

*Etablissement et délivrance des récépissés.* — Ces diverses formalités accomplies et la taxe versée, l'étranger ne reçoit pas immédiatement sa carte. Il importe, en effet, qu'auparavant la préfecture ait été mise en mesure de contrôler son dossier et de juger l'opportunité de délivrer la carte demandée.

En attendant, l'étranger a besoin d'un titre de séjour provisoire, lui permettant d'établir qu'il a régulièrement accompli les formalités de déclaration et acquitté la taxe. Ce titre lui est remis par le service communal sous forme d'un *récépissé* qui, pour les salariés, est de couleur verte.

Ce récépissé n'est valable « que si toutes ses mentions sont remplies (contrat de travail visé conformément à l'art. 7, taxe, durée...) et s'il porte, avec la signature de l'autorité qui l'a délivré, le timbre humide du commissariat de police (ou de la mairie) de la commune de résidence ».

La délivrance du récépissé ne doit normalement être faite qu'après communication de cette pièce au service de la sûreté et vérification de la situation du requérant sur les registres

tenus aux archives de ce service: sommier judiciaire, interdits de séjour, suspects, expulsés, etc.

*Transmission des fiches à la préfecture.* — Une fois le récépissé établi et délivré, le rôle des services communaux est provisoirement terminé. Ils n'ont plus qu'à transmettre à la préfecture le dossier des postulants, accompagné des fiches individuelles pour permettre la confection de la carte.

Ultérieurement, quand cette carte sera établie, ils seront chargés de la remettre à son destinataire.

## 2° PRÉFECTURES

Le rôle des préfectures, de beaucoup le plus important, comporte, comme il est dit précédemment, des opérations administratives et des opérations comptables.

Les *opérations administratives* sont: le contrôle des dossiers d'étrangers transmis par les commissariats de police et les mairies; la confection des cartes d'identité, d'après les fiches figurant sous ces dossiers; la transmission des cartes aux intéressés par l'intermédiaire des commissaires de police ou des maires; le classement aux archives des fiches jaunes et des dossiers individuels; l'envoi au Ministère de l'Intérieur des fiches blanches et autres documents périodiques relatifs à la situation des étrangers; la rédaction de la statistique annuelle des étrangers.

Parallèlement, doit être tenue la *comptabilité* des encaissements du Trésor, des vignettes et des timbres.

*Contrôle des dossiers.* — Le service doit examiner si le dossier qui lui est transmis est complet et en règle; constater le versement de la taxe; apposer sur la fiche jaune le reçu postal correspondant, qui doit être conservé à la préfecture; enfin, enregistrer le dossier.

Ce premier travail a pour but d'exercer un nouveau contrôle de la situation de l'étranger. Il exige un examen particulièrement sérieux. Si l'étranger est en situation irrégulière, ou même s'il cesse d'offrir les garanties désirables, ce contrôle doit en effet, aboutir au refus de carte (ou au retrait de carte en cas de renouvellement) prévu par l'art. 3 du décret du 10 juillet 1929, mesure qui met l'étranger dans l'obligation de quitter le territoire français dans le délai qui lui est imparti.

L'expérience démontre, par ailleurs, que la vérification des dossiers, notamment ceux provenant des mairies, donne lieu, souvent, à des demandes de renseignements complémentaires, à des observations, à des compléments d'enquête, à la constatation d'omissions de pièces, toutes questions qui exigent de nombreux échanges de correspondance.

Un point de vérification particulièrement important est celui du taux de taxation fixé par le service communal et des exonérations accordées.

*Confection des cartes d'identité.* — Après ces vérifications, la carte doit être établie d'après les mentions portées sur les fiches individuelles; la photographie du titulaire est ensuite apposée, puis oblitérée au timbre sec sur deux de ses coins. Enfin la carte est enregistrée.

Dans cette nouvelle série d'opérations, en dehors des conditions de rapidité et de soin toujours désirables, les services départementaux doivent, surtout en période de renouvellement, parvenir à un synchronisme aussi serré que possible, entre la confection des cartes et la délivrance des récépissés par les services de police.

Pour se trouver rigoureusement à jour, ils doivent, en effet, être outillés de façon à « sortir » les cartes d'identité au rythme des demandes qui leur parviennent des commissariats et des mairies.

*Transmission des cartes aux intéressés.* — Mais, en pratique, le synchronisme parfait n'est réalisable que dans les départements où la population étrangère est très limitée.

Si cet idéal est rarement atteint, il n'en reste par moins que les cartes doivent être acheminées vers les commissariats et les mairies et transmises aux intéressés dans le délai minimum, sous peine d'embouteillage.

*Classement des archives.* — Le cycle des opérations administratives se termine par le classement séparé des fiches jaunes, qui doivent être collectionnées dans un fichier, et des dossiers individuels qui sont versés aux archives. Ce classement doit être méthodique, de façon à permettre des recherches faciles de même qu'un rapprochement commode des fiches et des dossiers.

*Statistiques et documents périodiques.* — A échéance du mois ou du semestre, le service préfectoral doit adresser au

Ministère de l'Intérieur, outre les fiches blanches destinées à la Sûreté générale, divers états permettant de suivre le mouvement des étrangers dans le département, le nombre de cartes délivrées, de pénalités prononcées, de mutations survenues, etc. Les cartes timbrées et annulées font partie de ces envois.

En outre, chaque année le service dresse la statistique des étrangers en résidence dans le département.

*Comptabilité.* — Le mécanisme de l'acquittement des taxes repose sur le versement de leur montant, à la poste, par les intéressés. Ce montant est porté au crédit du compte chèque-postal ouvert au nom du régisseur de recettes de la préfecture.

Le reçu délivré par la poste à l'intéressé, et transmis avec son dossier, est collé sur la fiche jaune conservée à la préfecture.

Tous les deux ou trois jours, l'administration des P.T.T. envoie à la préfecture un bordereau des versements effectués, des imputations faites par elle sur ces versements et le solde du compte courant.

La préfecture peut donc connaître, à toute époque, le montant de son avoir. Le service de comptabilité consigne, d'autre part, les versements qu'il reçoit sur un registre nominatif portant, en regard du nom de chaque étranger, les sommes payées par lui. Une récapitulation de ce document permet de connaître, au jour le jour, le montant cumulé de ces versements.

Sur ce montant doit s'imputer la valeur des vignettes de 20 francs et de 100 francs, celle des timbres fiscaux affectés à l'acquittement des pénalités, dont la provision, remise en débit, se règle par virement au nom du receveur de l'enregistrement.

C'est le montant de ces virements qui figure au débit de la préfecture dans les bordereaux périodiques que lui adresse l'administration des postes.

D'autre part, en cas de remise ou d'exonération, le trop perçu est restitué aux intéressés par l'intermédiaire du trésorier-payeur général et ce remboursement s'effectue par virement chèque postal sur une provision préalablement constituée par la préfecture à la trésorerie générale.

La situation comptable du service doit donc pouvoir se vérifier à toute époque par comparaison entre son débit constitué par les versements cumulés à son compte chèque postal; son crédit représenté par: les virements au profit de l'enregistrement,

les provisions et les virements au profit du trésorier général, et son solde en vignettes.

## § 2. CHANGEMENTS DE DOMICILE

### 1° COMMISSARIATS DE POLICE ET MAIRIES

En cas de changement de domicile, le décret du 10 juillet 1929, reprenant et complétant une disposition de la loi du 8 août 1893, oblige les étrangers à *faire viser* leur titre de séjour par le maire ou le commissaire de police: une première fois au *départ* de leur ancienne résidence; puis, sous délai de 48 heures, à *l'arrivée* dans la nouvelle localité où ils viennent s'établir.

Des feuilles intercalaires sont jointes, à cet effet, aux cartes d'identité.

Cette formalité est indispensable pour permettre à l'autorité administrative de suivre les étrangers dans leur divers déplacements sur le territoire.

La loi de 1893 dont l'application se limite, d'ailleurs, aux étrangers qui exercent un commerce, une profession ou une industrie, prévoyait simplement le visa à l'arrivée. Le décret de 1929 y ajoute le visa au départ. Aussi, tandis que le défaut de visa d'arrivée dans les délais prescrits donne lieu, le cas échéant, à l'application des sanctions prévues à l'art. 3 de la loi de 1893, l'omission du visa de départ relève des peines moins rigoureuses portées à l'art. 14 du décret de 1929.

La procédure du visa est fixée par une circulaire spéciale, en date du 25 janvier 1930.

Elle varie suivant que l'étranger est déjà détenteur de sa carte d'identité ou qu'il ne possède encore que le récépissé de sa déclaration.

Dans le premier cas, l'autorité municipale doit vérifier la situation de l'étranger, contrôler si sa carte est encore valable.

« Toute carte périmée devra être immédiatement retenue son titulaire sera invité à souscrire une demande de renouvellement, qui sera aussitôt transmise à la préfecture, avec une note explicative indiquant le montant de la pénalité de retard versée ».

Enfin, lors de la délivrance du visa d'arrivée, l'autorité municipale doit « prendre note du département où la carte a été délivrée ainsi que de la dernière localité où son titulaire a résidé ».

« Chacun des visas de changement de domicile doit être immédiatement reporté sur un registre spécial et signalé à la préfecture ».

A cet égard, la circulaire du 23 juillet 1929 observe que pour être utilement vérifiés, les registres doivent porter, en regard du visa de départ délivré à un étranger, l'indication de sa nouvelle adresse. Pour obtenir ce résultat, elle invite l'autorité municipale qui délivre les visas d'arrivée à établir, outre l'avis destiné à la préfecture, un autre avis destiné à la mairie du lieu d'origine. Ces avis devront indiquer la nouvelle adresse de l'intéressé qui sera reportée sur les registres de « visas de départ ».

L'autorité municipale qui, à l'occasion d'un visa d'arrivée, constatera que le visa de départ correspondant fait défaut, devra en faire la constatation par procès-verbal. De même, le visa de départ ne sera pas accordé sans contravention, lorsque le visa d'arrivée manquera.

Si l'étranger qui présente son titre de séjour au visa ne possède qu'un *récépissé*, le rôle de l'autorité municipale comporte une formalité complémentaire applicable au seul visa d'arrivée et au seul cas où le changement de domicile a entraîné changement de département.

Dans cette éventualité, le *récépissé* doit être retiré et remplacé par un nouveau *récépissé* timbré d'une formule rappelant la date et le lieu de délivrance de l'ancien titre, et reproduisant toutes les indications portées sur celui-ci y compris celle de la taxe.

Le *récépissé* retiré doit être immédiatement transmis à la préfecture, avec avis de délivrance du visa d'arrivée.

## 2° PRÉFECTURES

La transmission aux préfectures des avis de visas et des *récépissés* retirés a pour but de permettre aux services départementaux : de tenir à jour leur « contrôle des étrangers », de notifier les changements de domicile au service central du Ministère de l'Intérieur par le moyen d'états mensuels, de réclamer aux préfectures d'ancienne résidence les dossiers des étrangers qui, en changeant de domicile, ont également changé de département, d'établir et de délivrer les cartes des nouveaux arrivants munis du *récépissé* provisoire et, à cette occasion, d'obtenir de la préfecture d'origine le mandatement, par virement postal, des taxes qui lui ont été versées.

Les déplacements d'étrangers amènent donc, entre les préfectures de départ et d'arrivée, un échange de correspondance et de dossiers et des mouvements de fonds dont les circulaires de 1926 et de 1930 règlent comme suit la procédure.

Si le dossier contient une carte d'identité prête à être remise à son titulaire, et si le montant des sommes encaissées correspond bien à la somme due, la préfecture d'origine n'a plus qu'à timbrer la carte et transmettre le dossier. L'autorité préfectorale du département du nouveau domicile fera procéder à la délivrance de la carte.

Si, au contraire, le dossier contient une demande non encore liquidée, ou si les sommes versées ne concordent pas avec celles réellement dues, le dossier doit être transmis à la préfecture de nouvelle résidence qui est chargée d'en poursuivre l'instruction et de prendre la décision appropriée. Dans cette seconde alternative, la taxe versée suit le dossier. Elle est transmise, par virement de compte postal à compte postal, au régisseur de recettes de la préfecture de nouvelle résidence.

« Les frais de virement (0 fr. 10 par opération) sont imputés sur les crédits demandés au Conseil général sur les ressources à provenir du produit du fonds commun ».

La transmission des dossiers ne doit se faire que sur la demande expresse du préfet du département du nouveau domicile. Cette règle s'impose pour éviter les erreurs et les pertes de dossiers. En attendant, la préfecture d'origine doit classer « en instance » chaque dossier affecté d'un visa de départ, de façon à pouvoir provoquer, au département de destination, les vérifications nécessaires, si ce dossier n'a pas été réclamé dans le délai d'un mois.

Lorsqu'un étranger a disparu ou a quitté le territoire français, son dossier individuel doit être conservé par la préfecture du département du dernier domicile.

Ces relations entre préfectures impliquent un mouvement d'échanges de pièces à quatre temps essentiels :

1. Dossiers envoyés à une autre préfecture ;
2. Dossiers reçus d'une autre préfecture ;
3. Dossiers réclamés à une autre préfecture ;
4. Dossiers réclamés par une autre préfecture.

Il importe que ce mouvement apparaisse, en écritures, sur des registres permettant d'apprécier les lacunes et les retards, comme de rapprocher leurs indications de celles qui figurent aux livres de visas tenus dans les commissariats et les mairies.

En particulier, l'enregistrement de la correspondance inter-départementale devra porter également: sur les cartes envoyées par une préfecture qui ont dû être réexpédiées sur un autre point, de même que sur les cartes envoyées par une préfecture et demeurées en souffrance, situations pouvant résulter ou d'irrégularités commises par des étrangers qui ne se soumettent pas à la formalité du visa à l'arrivée ou de l'incertitude du lieu de destination.

Par ailleurs, cette question comporte le report en comptabilité, des opérations résultant des transmissions de taxes de préfecture à préfecture.

### § 3. RENOUELEMENTS ET PROLONGATION DE VALIDITÉ

Normalement, la durée de validité d'une carte d'identité est de *deux ans*, jour pour jour, à compter de la date du passage à la frontière, elle-même déterminée par le cachet apposé sur le passeport du commissariat spécial du point d'entrée en France.

Mais à côté de cette validité normale, il existe une *validité restreinte*. Cette dernière s'applique aux cartes des étrangers qui, soumis à la formalité du visa consulaire français, n'ont obtenu, à cette occasion, qu'une autorisation de séjour strictement limitée et inférieure à 2 ans. Elle s'applique également aux salariés titulaires d'un contrat de travail d'une durée inférieure à 12 mois et aux travailleurs classés comme stagiaires. La validité de la carte, dans ces deux cas, ne dépasse pas celle du visa consulaire accordé ou du contrat de travail souscrit.

La carte à *validité normale* donne lieu à *renouvellement*.

La carte à *validité restreinte* donne lieu à *prolongation de validité*.

Pour la grande majorité des étrangers résidant en France, le renouvellement biennal est venu à échéance en 1929 et 1931. Il se produira à nouveau en 1933, et ainsi de suite.

Les étrangers doivent présenter leurs demandes de renouvellement à l'autorité municipale compétente, au cours du premier trimestre qui suit l'expiration de la dernière année de validité de leur carte d'identité.

Ils sont tenus de se soumettre à nouveau aux formalités imposées lors de la première demande de carte, « avec ces deux différences qu'ils sont dispensés de faire la preuve de

leur entrée régulière en France et que les salariés dont la profession actuelle ne diffère pas de celle indiquée sur la carte soumise au renouvellement n'ont pas à fournir un nouveau contrat de travail régulièrement visé, formalité qu'ils doivent accomplir dans le cas contraire ».

Enfin, ils doivent remettre à l'autorité municipale leur carte d'identité périmée; et ils reçoivent un échange un *récépissé spécial*, portant mention de leur demande de renouvellement.

L'intervention du service de la mairie ou du commissariat suit un processus analogue à celui qui règle les premières demandes de cartes et qui a été précédemment analysé: rédaction de deux fiches individuelles; remise d'un mandat de versement portant le montant de la taxe à verser; remise, en échange du reçu de la poste, d'un récépissé; constitution d'un dossier qui sera transmis à la préfecture.

Le renouvellement dispense de vérifier à nouveau la situation de l'étranger. Il pourra donner lieu éventuellement à l'admission à taxe réduite ou à dispense de taxe en faveur d'une personne qui n'en aurait pas encore bénéficié; et, dans cette circonstance, la mesure devra être appuyée par l'envoi, à la préfecture, de pièces justificatives.

Le cas échéant, il amènera l'autorité municipale à prononcer des « pénalités de retard ».

Pour les *services préfectoraux*, les opérations qui président à la délivrance de la première carte se reproduisent presque identiquement à l'occasion des renouvellements.

La confection des cartes est néanmoins très simplifiée du fait qu'un bon nombre de cartes déjà utilisées peut servir à nouveau, moyennant apposition d'un nouveau timbre de la série « Etrangers » correspondant au versement renouvelé et l'indication de la nouvelle durée accordée.

La circulaire du 31 décembre 1930, précise à cet égard:

« Toute carte d'identité ayant quatre ans d'existence ou présentée à son premier renouvellement dans un état de vétusté accentuée, sera remplacée par une nouvelle carte... Il en sera de même pour toute carte d'identité dont le titulaire aura vu son état civil ou sa situation se modifier (mariage, non travailleur devenant salarié, etc.) ».

L'affluence des étrangers se faisant sentir davantage en période de renouvellement, les Inspecteurs généraux se sont préoccupés d'examiner les dispositions qui ont été prises, à l'occasion du dernier renouvellement. Mais comme l'année 1933 doit être une période de pointe, ils compléteront au cours

de leurs prochaines tournées, les observations qu'ils ont déjà pu recueillir à cet égard et s'efforceront de dégager les mesures qui peuvent être prises afin d'obvier aux difficultés, lenteurs ou lacunes que leur passage leur aura permis de constater.

#### § 4. QUESTIONS CONNEXES

Au cours de la période de jouissance de la carte, des situations nouvelles peuvent naître soit de changements survenus dans la condition de l'étranger, soit de la disparition du titre de séjour, par suite de perte, vol ou destruction.

Ces diverses situations sont prévues aux articles 8, 9 et 11 du décret du 10 juillet 1929.

La première de ces dispositions vise le cas d'un étranger qui, d'abord bénéficiaire d'une carte à taux réduit, viendrait à prendre une profession pour laquelle la réduction n'est pas accordée. L'étranger est tenu, dans ce cas, de demander sans délai l'échange de sa carte pour une carte au tarif plein. S'il s'agit d'un travailleur salarié, la taxe entière qui lui est alors imposée doit atteindre tous les membres de la famille qui auraient pu, de par sa qualité, bénéficier avec lui de la réduction.

L'art. 11 s'applique au travailleur agricole qui devient travailleur d'industrie. Avant d'exercer son nouvel emploi, celui-ci doit réclamer la délivrance d'une nouvelle carte et produire, à cet effet, un contrat de travail.

En cas de perte de carte, l'étranger pourra en obtenir une nouvelle à une triple condition. Il faudra, tout d'abord, que son dossier individuel, conservé à la préfecture, confirme la délivrance de la carte perdue. Il devra ensuite recommencer les formalités effectuées à l'occasion de cette délivrance; puis, payer une taxe égale à celle qu'il a déjà versée.

La validité de la nouvelle carte est de deux années pleines, sauf réduction résultant du visa d'entrée en France ou du contrat de travail, auquel cas la validité restreinte applicable à la nouvelle carte devrait être diminuée de la durée de séjour déjà écoulée.

La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 23 juillet 1929 ajoute à ces conditions les deux prescriptions suivantes:

« 5° La mention « duplicata » ne sera plus portée sur les cartes délivrées à ce titre, mais elle continuera à figurer sur les fiches individuelles blanches destinées à mes services. »

« 6° Enfin, l'avis de perte ou de vol d'une carte d'identité ne devra plus m'être adressé sous le timbre: Service central des cartes d'identité, mais sous celui du « Contrôle général des Recherches judiciaires. »

Parmi les cas particuliers, il convient de ranger également l'application de la circulaire du 28 août 1926, relative au versement de la taxe par les étrangers expulsés autorisés à séjourner en vertu d'un sursis trimestriel.

Cette circulaire dont les dispositions paraissent avoir été perdues de vue par de nombreuses préfectures, oblige les expulsés admis à séjour limité à demander la carte d'identité et à se conformer, en cette circonstance, à toutes les règles habituelles.

Mais, au lieu de la carte, il ne doit leur être délivré qu'un « récépissé de leur demande, muni d'une formule particulière qui ne fera connaître leur situation d'expulsés qu'aux services administratifs ».

La carte sera néanmoins établie. Mais elle sera conservée aux archives de la préfecture et ne pourra être signée, pour être remise à l'intéressé, que le jour où celui-ci aura obtenu le retrait régulier de la mesure d'expulsion prise contre lui.

Tant que durera le régime des autorisations de séjour, le titre devra être présenté au renouvellement dans les conditions prévues pour les autres étrangers.

Le récépissé délivré et les fiches conservées à la préfecture porteront mention de cette situation spéciale et indication de la durée d'autorisation accordée.

Au cas de retrait de cette autorisation, le récépissé sera repris et la carte d'identité renvoyée au Ministère de l'Intérieur pour annulation.

#### § 5. PÉNALITÉS ET SANCTIONS

L'article 88 de la loi de finances du 26 mars 1927 a créé des pénalités destinées à sanctionner les retards apportés dans les demandes de délivrance ou de renouvellement des cartes.

L'article 27 de la loi du 30 mars 1929 a fixé le taux de ces pénalités à 20 francs par mois ou fraction de mois de retard, pour les cartes à 100 francs, et à 5 francs par mois ou fraction de mois de retard pour les cartes à 20 francs.

Les modalités de calcul et de versement des pénalités

ont été fixées par l'arrêté interministériel du 1<sup>er</sup> juillet 1929, commenté par la circulaire du 9 juillet suivant et modifié par l'arrêté du 5 mai 1932.

### 1<sup>o</sup> COMMISSARIATS ET MAIRIES

Aux termes de cette réglementation, la pénalité est prononcée par l'autorité municipale qui en fixe le quantum au moment même de la demande, en prenant pour point de départ soit la date d'entrée en France s'il s'agit d'une première demande, soit la date d'expiration du renouvellement s'il s'agit d'une carte à renouveler.

Il en résulte, dans le premier cas, qu'il n'y a pas lieu de tenir compte du délai de deux mois valant dispense de carte. D'autre part, en cas de renouvellement, l'étranger qui, sans effectuer les formalités prescrites, laisse s'écouler le trimestre qui suit la date d'expiration de sa carte d'identité, perd le bénéfice de ce délai et la pénalité part du jour même où sa carte est devenue sans valeur.

Pour les cartes d'identité à validité limitée, le point de départ de la pénalité sera la date d'expiration de cette validité lorsque la demande de prolongation sera faite après cette date.

La pénalité est versée de la même manière et en même temps que la taxe. Mais ce versement doit s'opérer par un mandat distinct. Le préposé du service devra donc remettre à l'étranger pénalisé deux formules de mandat, l'une pour la taxe, l'autre pour la pénalité.

Lorsque le paiement de la pénalité aura été prouvé à l'autorité municipale, comme celui de la taxe, par le reçu de la poste, il sera constaté par un rapport spécial indiquant le nombre de mois de retard et le taux appliqué.

Le reçu postal doit être joint à ce rapport qui est transmis, à la préfecture avec les autres pièces du dossier individuel, dans les conditions déjà étudiées.

### 2<sup>o</sup> PRÉFECTURES

Au reçu du dossier, le contrôle de la préfecture, en matière de pénalités, est identique à son contrôle en matière de taxes et, dans la plupart des cas, les deux opérations sont d'ailleurs concomitantes.

Après vérification, le rôle du service préfectoral consiste à faire certifier le paiement de la pénalité de retard par l'apposition de timbres mobiles fiscaux du modèle créé par le décret du 9 juillet 1925 sur un bordereau spécial mensuel, approuvé par le préfet. Les timbres doivent être oblitérés par le receveur de l'enregistrement chargé de la débite, à la diligence du préfet. Préalablement à cette opération, le service préfectoral doit adresser au receveur de l'enregistrement l'avis de crédit prévu par l'article 3 du décret du 6 décembre 1918 (arrêté du 5 mai 1932).

Les bordereaux timbrés doivent être conservés aux archives de la préfecture.

C'est également au service préfectoral que revient le soin de recevoir les demandes de remise de pénalité et de soumettre à la décision du Ministre de l'Intérieur, seul qualifié pour statuer en la matière, celles de ces demandes qui « correspondent à des situations vraiment dignes d'intérêt ».

Pour être valable, la demande doit être adressée au préfet sur papier timbré et sous délai maximum de 15 jours après l'application de la pénalité qui doit avoir été préalablement acquittée.

En cas de décision ministérielle favorable à la remise, rappelons que celle-ci s'impute par virement postal sur le compte constitué par la préfecture à la trésorerie générale.

C'est le trésorier-payeur qui est chargé d'en verser le montant à l'intéressé.

Les engagés volontaires dans l'armée française, pendant la guerre, dispensés de la taxe, ne sont pas exonérés de la pénalité de retard qu'ils doivent subir au taux réduit de 5 francs par mois.

Sont seuls dispensés les indigents, et depuis la circulaire du 4 mars 1930, les sujets espagnols, soumis à un régime spécial, et déjà exonérés de taxe depuis 1927.

L'Inspection générale s'est préoccupée, en cette dernière matière, d'examiner l'exécution pratique des instructions et d'apprécier, par sondages, les dossiers des demandes d'exonération soumis au Ministère. Par ailleurs, la récapitulation des rapports particuliers permettra, l'année prochaine, d'établir le mouvement annuel des exonérations accordées, par rapport au nombre des demandes et au rendement total de la taxe.

Indépendamment de la pénalité légale, l'étranger qui néglige de solliciter la délivrance de sa carte d'identité dans les huit jours, ou son renouvellement dans les trois mois, encourt une *contravention* susceptible d'entraîner un procès verbal et une amende. Cette sanction s'applique également aux visas de changement de domicile qui doivent être demandés au départ, et, dans le délai de 48 heures, à l'arrivée.

La circulaire du 23 juillet 1929 remarque à cet égard :

« Pour chaque retard..... un procès verbal doit être établi aussitôt et adressé au Parquet compétent ce qui n'exclut nullement l'application de la pénalité de retard instituée par l'article 27 de la loi du 30 mars 1929... et ne fait pas double emploi avec elle; en effet, de ces deux mesures, l'une est d'ordre administratif et fiscal, l'autre est d'ordre judiciaire ».

Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, le rapprochement entre la loi du 8 août 1893, applicable seulement à tout étranger venant exercer en France « une profession, un commerce ou une industrie », et le décret du 10 juillet 1929 qui s'applique « à tous les étrangers », fait ressortir l'éventualité d'une sanction différente selon que l'auteur du retard exerce une profession, un commerce ou une industrie ou qu'il est seulement rentier ou touriste. Dans le premier cas, le paragraphe premier de l'art. 3 de la loi du 8 août 1893 lui est applicable, alors que dans le second cas, l'art. 14 du décret du 10 juillet 1929 doit seul être visé.

Outre l'amende, l'art. 3 du même décret prévoyait que « la carte d'identité peut être refusée à l'étranger qui néglige de se conformer à la réglementation en vigueur, ou retirée à celui qui cesse d'offrir les garanties désirables ».

Nous avons vu que, dans ces deux éventualités, l'étranger doit quitter le territoire français dans le délai qui lui est imparti.

A la suite de l'attentat du 6 mai 1932, cette sanction s'est révélée insuffisante et inopérante à l'encontre des étrangers qui, pouvant avoir à dissimuler leur séjour, persistent à résider sur notre territoire au delà du délai autorisé, en négligeant de faire connaître leur présence aux autorités. Aussi, le décret du 21 mai 1932 est-il venu étendre la sanction du refus ou du retrait de carte à l'étranger qui « est trouvé en situation irrégulière » et remplacer par l'expulsion la procédure de départ volontaire fixée par le décret de 1929.

C'est également l'expulsion, sans préjudice des autres sanctions pénales susceptibles d'intervenir, qui s'applique aux grat-

tages, surcharges et falsifications d'une carte d'identité, comme à l'usage, par un étranger, d'une carte qui ne lui appartient pas.

Par ailleurs, des sanctions pénales sont également applicables aux propriétaires, hôteliers et logeurs, qui ne se conforment pas à l'obligation de déclaration, sous délai de 24 heures, édictée par l'art. 13 du décret du 10 juillet 1929. Un décret du 21 mai 1932 a précisé les termes de cette déclaration en spécifiant qu'elle « doit indiquer le lieu, la date et le numéro de délivrance du passeport ou de la carte d'identité présenté par l'étranger » et signaler d'urgence, le cas échéant, l'absence de ces pièces d'identité.

Telle est la réglementation sur laquelle l'Inspection générale a été appelée à exercer son contrôle et à formuler ses appréciations.

Dès l'abord, et malgré l'essai de codification amorcé par le décret du 10 juillet 1929, le caractère essentiel de cette réglementation est celui d'une complication excessive, d'un enchevêtrement de textes nés au hasard des circonstances dans une élaboration sporadique et fragmentaire. Cette situation crée de réelles difficultés d'application dans les petites collectivités locales où, parfois, la densité de la population étrangère est loin d'être à la mesure de l'importance territoriale et des moyens dont disposent les services publics pour mettre en œuvre les prescriptions qui leur sont édictées.

Le souci d'une perfection trop minutieuse dans les textes suppose une perfection correspondante dans les moyens d'exécution. Si cette contre-partie fait défaut, le résultat recherché se dérobe et la réglementation se détruit d'elle-même.

Aussi bien, est-il actuellement à redouter qu'à la faveur d'un formalisme trop exigeant et difficilement applicable, beaucoup d'étrangers n'échappent au recensement et à la taxe.

En second lieu, le système de répartition entre les départements et les communes du fonds commun alimenté par les taxes d'étrangers fait apparaître des inégalités parfois choquantes.

Aux termes de la loi du 26 mars 1927 (art. 90), cette répartition doit être effectuée « au prorata de la population étrangère de chaque département et commune, telle qu'elle résulte du recensement annuel des étrangers opéré par les soins du Ministère de l'Intérieur ».

Il eut été équitable, en appliquant cette disposition, de tenir compte du régime spécial accordé aux Espagnols qui ne

paient ni taxe ni pénalité. Il convenait de déduire de la population étrangère fixant le quantum de la répartition le contingent d'espagnols, parfois considérable dans les départements-frontières du midi de la France.

C'est ainsi que, dans l'un de ces départements, sur 40.000 étrangers, les Espagnols comptent pour 35.000. Le travail imposé à la préfecture par la réglementation des étrangers a donc porté simplement sur 5.000 dossiers. Or, le département a touché, sur le fonds commun, pour la population étrangère totale, soit 40.000, et perçu, de ce fait, une somme qui dépasse largement ses besoins.

Les observations recueillies sur place par l'Inspection générale feront donc apparaître la nécessité d'une refonte générale des textes susceptible d'apporter à la fois plus de clarté et d'efficacité dans l'exécution en même temps qu'une justice plus soucieuse des réalités dans la distribution des recettes.

### CHAPITRE III

#### PREMIERS RÉSULTATS DE LA TOURNÉE DE 1932

Les constatations faites sur place ne peuvent d'ailleurs que confirmer ces premières conclusions.

D'une façon générale, le service de la carte d'identité des étrangers a été mieux organisé dans les commissariats de police que dans les mairies.

Les administrations municipales marquent une certaine résistance à se charger de ce service qui exige un travail parfois considérable et toujours minutieux en même temps que l'affectation d'un personnel compétent et spécialisé. Notamment, dans un département de l'Est, tous les conseils municipaux, saisis d'une délibération sur formule imprimée, ont exprimé le vœu de voir le contrôle des étrangers confié aux commissariats spéciaux des frontières pour la première délivrance et à la gendarmerie pour les renouvellements, les mairies restant seulement chargées des visas de changement de domicile. Le motif invoqué est qu'il s'agit là d'une attribution ne concernant nullement les

maires et les secrétaires de mairie, ce qui n'est pas d'une orthodoxie juridique incontestable au regard des articles 91 et 92 de la loi municipale du 5 avril 1884, de l'article premier de la loi de 1893, étant donné, par ailleurs, que les communes reçoivent une part sur le produit des taxes payées par les étrangers.

Les avis sont, d'ailleurs, partagés, puisqu'à l'inverse quelques rapports signalent le fait — à dire vrai exceptionnel — de maires qui, ayant l'avantage d'avoir auprès d'eux un commissaire de police, n'ont pas hésité cependant à déposséder ce fonctionnaire pour confier le service des étrangers aux bureaux de leur mairie.

Il faut reconnaître que dans certaines petites localités rurales, au voisinage desquelles ont été entrepris d'importants travaux de reconstitution ou de barrages sur les cours d'eau, pour l'équipement électrique des compagnies de chemins de fer et des campagnes, l'agglomération soudaine de forts contingents d'ouvriers étrangers a pu créer un désarroi inévitable.

Quoi qu'il en soit, de graves négligences et même des irrégularités ont été si fréquemment relevées par les Inspecteurs généraux qu'une réforme paraît, dès maintenant s'imposer.

Exceptionnellement, mais le cas s'est néanmoins rencontré, il y a des mairies qui ne font absolument rien. Ainsi, une commune du midi qui compte 262 étrangers sur son territoire n'a rien envoyé à la préfecture depuis 1926.

Des récépissés sont délivrés sans qu'aucun dossier n'ait été constitué, la préfecture recevant simplement des talons des mandats acquittés par les étrangers. La plupart du temps, il y a constitution de dossiers, mais ils sont incomplets et, en particulier, les reçus de la poste ne sont pas joints. Ou bien l'envoi n'en est effectué qu'après un si long délai, parfois un an et même 18 mois, que le contrôle de la préfecture devient complètement inopérant. L'usage, à cet égard, s'est répandu de n'effectuer les envois qu'au moment où le mouvement des demandes aura permis de réunir un nombre de dossiers suffisant. Cette pratique, répétée dans toutes les communes d'un département, entraîne à la préfecture une intermittence dans l'exécution du service propre à créer le désordre et l'embouteillage.

Ailleurs, l'examen de la situation de l'étranger et le contrôle de ses pièces justificatives ne sont pas effectués sérieusement.

Des récépissés de travailleurs à taxe réduite sont accordés sans production correspondante d'un contrat de travail ou au vu d'un simple certificat de travail. Inversement des récépissés

à 100 francs sont délivrés à des étrangers venus manifestement pour travailler et n'ayant pas de ressources.

Dans telle commune, tout étranger dépourvu de contrat de travail est systématiquement considéré comme touriste.

Ailleurs, les étrangers qui ne résident pas effectivement dans la commune obtiennent néanmoins leur récépissé qui, parfois a pu leur être légitimement refusé à la mairie de leur domicile.

Malgré les instructions formelles, il arrive encore que les taxes et les pénalités ne soient pas versées au bureau de poste, mais remises au secrétariat de mairie, dans des conditions de régularité parfois douteuses.

Les pénalités sont diversement appliquées. Ici tous les étrangers sont considérés comme indigents et automatiquement exonérés.

Là, les instructions spéciales sont totalement ignorées et l'on a toujours recours à l'ancienne procédure de rappel des taxes arriérées. Ou bien les instructions n'ont pas été comprises; les détails sont mal calculés et des pénalités sont prononcées à tort; inversement, des dégrèvements injustifiés interviennent. Alors que le paiement de la pénalité doit être distinct, il est confondu avec celui de la taxe.

Les écritures, enfin, sont mal tenues et ne permettent pas d'effectuer une vérification. Elles accusent une grande diversité de méthodes: ici de simples calepins, là des registres compliqués et qui font double emploi. Toutes les solutions depuis la simplicité extrême jusqu'à l'enchevêtrement excessif.

Ces irrégularités se retrouvent dans beaucoup de *petits commissariats* où le service est assuré par un gradé de police manquant parfois de l'instruction ou de la bonne volonté suffisante pour comprendre les instructions.

Si, dans les grands commissariats, mieux outillés en locaux et en personnel, l'organisation et l'exécution sont, la plupart du temps, satisfaisantes, on a pu constater néanmoins des errements répréhensibles tenant à l'éloignement ou à l'indifférence du chef de service. Il faut signaler notamment, à cet égard, l'habitude de certains commissaires et même de commissaires centraux de signer en blanc, à l'avance, les récépissés de demande de carte, ou de laisser à un gradé le soin de signer ces documents par délégation.

Dans ces deux cas le commissaire n'exerce jamais le moindre contrôle personnel sur la délivrance, parfois contestable, des récépissés.

Dans les *préfectures*, la critique essentielle qui a pu être relevée tient au défaut d'organisation, soit par l'insuffisance de locaux trop peu nombreux, étroits, encombrés à l'excès, dépourvus d'hygiène et mal adaptés à leur usage, soit par l'insuffisance trop manifeste de personnel en nombre et en qualité. C'est dans ces conditions que des *retards* considérables ont pu être constatés, spécialement dans les départements de grosse concentration industrielle où des chiffres voisins de 90.000 à 100.000 cartes en retard ont pu être relevés. Et ces retards sont parfois si prolongés qu'au moment où les étrangers intéressés pourront recevoir leur carte, elle sera, depuis longtemps *périmée*.

Pour parer, le plus possible, à l'affluence des demandes, particulièrement accusée en période de renouvellement, les préfectures ont dû faire appel à du personnel auxiliaire. Certaines d'entre elles, particulièrement encombrées, ont cru devoir favoriser la confection des cartes d'identité à domicile. Ce système est susceptible d'entraîner de si graves inconvénients que le Ministère de l'Intérieur a dû immédiatement l'interdire dans les préfectures où il avait pu être signalé.

Dans plusieurs départements, mairies et commissariats ont été dotés de chemises de dossiers portant sur la couverture des renseignements d'identité, la liste des pièces à joindre et les points principaux, de la réglementation sur lesquels l'attention est appelée (taxe, pénalité, situation de travail).

Ce système offre le double avantage de guider les autorités municipales et de faciliter, à la préfecture, les opérations de contrôle et de classement, tout en diminuant les risques de perte ou de disparition de pièces.

Outre les retards dans la délivrance des cartes, les inspections particulières ont relevé des retards dans la liquidation des dossiers en instance. Il s'agit des étrangers qui ont quitté le département sans laisser d'adresse et dont le dossier n'a pu, de ce fait, être mis à jour.

Faute de procéder aux annulations de cartes en temps voulu (et ce temps paraît être la durée de validité pour tous ceux qui, comme les naturalisés, décédés, ou expulsés, voient leur situation réglée par ailleurs), les prescriptions ministérielles touchant l'envoi au Ministère des cartes annulées sont perdues de vue. Dans de nombreux cas, ces envois seraient à la fois plus fournis et plus fréquents si l'on procédait à l'apurement des dossiers considérés comme « en instance » et con-

cernant précisément les étrangers classés provisoirement comme disparus et qui, administrativement, sont en règle.

Après les retards, le second point qui a motivé le plus généralement les observations des Inspecteurs généraux est la variété infinie des méthodes mises en œuvre pour l'enregistrement des affaires et le classement des dossiers et des fiches.

Quelques préfectures ne font aucun enregistrement, d'autres, au contraire tiennent autant de calepins que de communes ou multiplient les registres susceptibles, à raison de leurs indications similaires d'être aisément fusionnés. Dans ces deux cas extrêmes, il est impossible de se rendre compte des arrivées journalières et d'apprécier les retards apportés dans la liquidation des affaires.

Le classement des dossiers apparaît, la plupart du temps, trop fragmentaire. C'est ainsi que souvent, chaque étranger, au lieu d'être titulaire d'un seul dossier, en reçoit autant que sa carte comporte de renouvellements biennaux.

Et ce premier classement chronologique est lui-même divisé par commune, puis, dans chaque commune, par ordre d'arrivée des dossiers.

Une telle méthode rend impossible toute recherche urgente de même qu'un contrôle efficace de la situation des étrangers.

Elle oblige, en effet, pour retrouver tous les dossiers que chacun d'eux peut posséder, à réunir des données disparates : état civil, période biennale en cause, commune de résidence, dates d'envoi.

Mêmes observations pour le classement des fiches jaunies que la préfecture doit conserver. Tantôt elles restent dans les dossiers individuels, contrairement aux prescriptions de l'instruction générale du 25 décembre 1924, tantôt elles prennent place dans un jeu de fichiers extrêmement complexe et dispersé, comprenant : étrangers par nationalités, expulsés, indésirables, recherchés, disparus, débiteurs envers le Trésor.

Même absence d'unité dans la tenue des écritures et des registres qui relèvent les échanges de dossiers entre préfectures.

En cette matière, il a pu être, en outre, relevé, quelques cas d'inobservation de la circulaire du 3 décembre 1925 qui s'oppose à l'envoi d'office aux préfectures de destination des dossiers d'étrangers qui ont indiqué leur adresse future en sollicitant un visa de départ.

En ce qui concerne l'envoi au Ministère des documents périodiques : fiches blanches, cartes annulées, états de mutation

ou statistiques diverses, les rapports des Inspecteurs généraux accusent fréquemment de sensibles retards.

Enfin, le contrôle des services de *comptabilité* a révélé la diversité de méthodes qui a déjà été constatée dans les services administratifs. Livrés à leur seule inspiration, les régisseurs de recettes ont monté des écritures ou trop sommaires (tel l'enregistrement pur et simple des reçus de la poste) ou compliquées à l'excès. Il a été également noté que trop souvent, ces comptables négligent de faire la balance de leurs comptes, si bien que, parfois, la distinction des recettes et des dépenses, par exercice, est devenue impossible.

Le contrôle a porté également sur l'approvisionnement en timbres de taxe et timbres fiscaux. Fréquemment la vérification a fait apparaître des soldes trop élevés eu égard aux besoins normaux du service. Il a paru nécessaire, d'autre part, de rappeler qu'aux termes des instructions données en 1928 par le Ministre des Finances aux Directeurs de l'enregistrement, les timbres doivent être fournis à titre d'avance remboursable et par conséquent être réglés après utilisation. Cette façon d'opérer est seule de nature à prévenir les risques de vol ou d'incendie. De ce dernier point de vue, certains régisseurs qui conservaient leur provision de timbres dans un simple tiroir ont pu être opportunément invités à observer les précautions indispensables et à se servir d'un coffre-fort.

Ces prescriptions ont maintenant perdu leur actualité puisqu'aux termes de la circulaire du 7 juin 1932, précédemment analysée, ce sont désormais les receveurs de l'enregistrement qui sont personnellement chargés d'apposer et d'oblitérer les timbres de pénalité.

## CONCLUSIONS

En définitive, les premiers résultats de l'Inspection de 1932 mettent en contraste une réglementation minutieuse à l'extrême et des moyens d'exécution insuffisamment outillés pour en assurer une application pleinement satisfaisante.

Il est permis de penser, qu'à la faveur de cette situation, un grand nombre d'étrangers peuvent séjourner en France, en marge de la loi.

Cette constatation conduit à souhaiter, d'ores et déjà, trois réformes essentielles :

Une *refonte de la réglementation* permettant de regrouper les textes et de simplifier les formalités en fonction des possibilités d'exécution dont peuvent disposer les collectivités locales;

L'organisation, suivant des modèles établis par l'administration centrale d'un *type unique d'archives et de registres*, réduisant au minimum indispensable les écritures à tenir, établissant une conjonction plus étroite entre la préfecture et les services municipaux, et permettant enfin, grâce à l'identité des formules, d'opérer, d'une région à l'autre, des vérifications dans les meilleures conditions de rapidité et d'efficacité;

L'institution dans chaque préfecture d'un *contrôle sur place* chargé de guider et de vérifier les services municipaux. Ce contrôle pourrait être confié soit au commissariat spécial, soit au chef de bureau du service préfectoral des étrangers.

Dans ces trois ordres d'idées les simplifications pratiques suivantes peuvent être suggérées.

Pour les renouvellements de cartes, il ne paraît pas indispensable de recommencer intégralement toutes les formalités, d'ouvrir un nouveau dossier, de procéder à un nouvel enregistrement et à un nouveau classement.

Les chemises de dossiers et les registres peuvent être rédigés de façon à permettre un report au précédent dossier et l'inscription sur celui-ci des indications nécessaires.

Dans de nombreuses préfectures, les dossiers font l'objet d'un double enregistrement administratif et comptable. Les deux opérations pourraient être utilement fusionnées.

Il y aurait intérêt à supprimer, dans les administrations locales, des « feuilles de renseignements » et à remplacer ces documents par des chemises de dossiers, dont la première page serait réservée à l'administration préfectorale et contiendrait au verso les indications nécessaires aux mairies. Ainsi disparaîtrait, dans les préfectures, le travail d'ouverture des dossiers, souvent fort long.

Enfin, les récépissés pourraient être utilement modifiés, en vue de répondre plus exactement à la réglementation en vigueur et de faciliter le contrôle.

Le récépissé de déclaration est un document très important pour l'étranger puisqu'il a pour effet, au moins temporairement, de régulariser sa situation. Or, ce document dont la délivrance

est parfois abusive, est fourni en quelque sorte à discrétion aux administrations qui n'ont pas à rendre compte du nombre des récépissés utilisés et qui, de ce fait, n'y attachent peut-être pas toute l'importance nécessaire.

Tenant lieu provisoirement de carte, il semble que le récépissé devrait être donné dans des conditions se rapprochant de celles de la carte. On arriverait à ce résultat si les récépissés étaient numérotés et remis en carnets en comportant un nombre déterminé. La délivrance d'un récépissé donnerait en même temps lieu à l'établissement d'une souche qui, restant à la mairie, faciliterait le contrôle, tout en pouvant constituer, à l'usage de la mairie, un enregistrement suffisant des récépissés délivrés, enregistrement apte à recevoir toutes indications ultérieures telles que: délivrance de la carte, départ de l'étranger, etc. D'autre part, les souches renvoyées permettraient à la préfecture de se rendre compte de l'utilisation des récépissés alors qu'en fait, actuellement, les mairies et commissariats sont approvisionnés en récépissés bien au delà de leurs besoins. Enfin, des carnets à souche faciliteraient le contrôle tout en faisant apparaître (ceci pour les services négligents) qu'un récépissé n'est pas une pièce quelconque mais un document dont il faut pouvoir rendre compte.

Dans un certain nombre de commissariats et de mairies il a été créé des fiches d'étrangers avec photographies. Les étrangers fournissent sans hésiter une troisième photographie. L'utilité de ces fiches est incontestable tant dans les commissariats que dans les mairies. Elles rendent des services à la police locale (gendarmerie). Cette pratique pourrait être utilement généralisée au moins dans les centres importants.

Ces quelques propositions pratiques ne peuvent avoir, dans cette étude préliminaire, qu'une valeur d'indication. Le rapport qui sera rédigé à la suite de la prochaine inspection précisera dans son ensemble la réforme qui apparaît dès à présent nécessaire et dont l'administration se préoccupe de préparer la réalisation.

---

**N. B.** — Depuis la rédaction de cette étude, une nouvelle instruction générale portant la date du 15 avril 1933 est intervenue.

Il en sera fait état dans le prochain rapport d'ensemble.

## LES MATERNITÉS SECRÈTES

(Rapporteur : M. Sarraz-Bournet, Inspecteur général adjoint.)

Parallèlement aux travaux du 9<sup>e</sup> Congrès des Commissions départementales de la natalité qui a eu lieu à Dijon, en septem-dernier, l'Inspection générale a examiné en 1932, dans un certain nombre de départements la question des « maternités secrètes ».

Ce sujet, depuis de longues années a retenu l'attention des administrateurs et des sociologues. Dans la situation de la natalité française, il est toujours d'actualité, parce que sa solution est de nature à faciliter certaines naissances, à coopérer au relèvement de vitalité de notre pays, et que, sans exagérer sa portée dans l'ensemble du problème, il n'est pas, dans cet ordre d'idées, de résultats négligeables.

On déplore le nombre des avortements et des infanticides ; mais, à côté des mesures proprement répressives qui, par la menace de sanctions pénales, sont susceptibles d'arrêter le développement d'actes qualifiés, du point de vue social et moral, de crimes, il est indispensable d'organiser les mesures préventives destinées à faciliter des naissances. L'époque n'est plus où l'on faisait peut-être bon marché de naissances irrégulières. Quoi que l'on pense à cet égard de l'organisation juridique et sociale, elles n'en constituent pas moins, pour notre nation, une augmentation de capital humain, appauvri par tant de causes diverses.

Le sort des femmes abandonnées, au moment où apparaissent les premiers symptômes de la maternité est particulièrement critique. A côté des dispositions prises en faveur de toutes les mères par notre système de protection maternelle et infantile, qui va chaque jour se développant, ne convient-il pas de prévoir des règles spéciales, plus souples, plus étendues, plus humaines, pour celles qu'une terminologie regrettable continue à qualifier de filles-mères, comme en faveur de toutes celles qui, par la disparition du mari, sont, au moment d'enfanter dans la détresse matérielle et morale ?

Sans remonter à la « Maison de la couche », instituée par Saint-Vincent-de-Paul pour recevoir les mères abandonnées, et,

surtout, pour recueillir leurs enfants, c'est dans un décret de l'époque révolutionnaire (28 juin 1793), qu'apparaît, pour la première fois l'idée d'une sauvegarde légale de l'accouchement secret. Ce texte prévoyait l'établissement, dans chaque district, d'une maison « où la fille enceinte pourra se retirer pour faire ses couches..... elle pourra y entrer à toute époque de la grossesse qu'elle voudra ».

Comme bien des mesures généreuses décrétées par la Convention sous l'inspiration de La Rochefoucauld-Liancourt, celle-ci ne fût jamais appliquée. Pendant les années qui suivirent, durant tout le dix-neuvième siècle, les femmes enceintes, même les femmes légitimes, étaient regardées comme des clientes indésirables dans les hôpitaux. Les services de maternité étaient considérés comme des services de seconde zone qui, sans intérêt primordial, absorbaient les ressources hospitalières. Des circulaires ministérielles (1840), traduisant cet état d'esprit, invitaient les commissions administratives à se montrer circonspectes en matière d'admission et, en tout cas, à fixer à un minimum le séjour des femmes en couches. Ce séjour ne devait commencer qu'au moment où elles étaient sur le point d'accoucher et n'être prolongé que pour une période de seize jours après l'accouchement, à moins qu'une attestation du médecin traitant « ne déclare qu'il y a danger pour elles ».

Un règlement du 31 janvier 1840 sur le service intérieur des hôpitaux mentionnait bien (art. 11) que les femmes enceintes devaient être reçues à l'hôpital au terme de leur grossesse. Mais les commentaires prenaient soin d'indiquer aux administrations hospitalières qu'il était nécessaire « de veiller à un encombrement ruineux pour l'hôpital. Les femmes se trouvant dans ce cas y sont admises beaucoup trop tôt et y restent beaucoup trop longtemps ». En cas de manque de place, ce sont elles qui doivent partir les premières. Elles étaient mises, par le règlement officiel, sur le même rang que les teigneux, les galeux et les vénériens.

La loi du 7 août 1851, charte administrative des hôpitaux, ne fait aucune allusion à l'admission des femmes enceintes non malades.

La loi du 15 juillet 1893, la première, accuse un réel progrès en assimilant les « femmes en couches » à des malades. L'article premier de la loi stipule expressément le droit pour les femmes en couches de recevoir les soins que nécessite leur état.

Non seulement, elles sont reçues dans les établissements

hospitaliers, mais encore, quand elles peuvent être soignées à domicile, elles ont droit aux soins médicaux (par sages-femmes ou médecins) et à la gratuité des médicaments et objets de pansement.

Il faut, toutefois, remarquer que la loi de 1893 parle des « femmes en couches », mais non pas des « femmes enceintes ». Les femmes enceintes ne sont pas, *stricto sensu*, des femmes en couches et, au lendemain de l'application de la loi, certaines commissions administratives, rares, il faut le dire, hésitaient à admettre des femmes avant les symptômes d'un accouchement imminent. Pour mettre fin à toute hésitation, le règlement modèle des hôpitaux et hospices de 1895 attire l'attention des établissements hospitaliers sur la nécessité de ne pas entendre, par cette dénomination de « femmes en couches » les seules femmes en travail, mais celles parvenues au terme de leur grossesse, et de les admettre quinze jours au moins avant la date présumée de l'accouchement.

Dans les discussions préliminaires de la loi de 1893, à propos de la fixation du domicile de secours, la question du secret de l'accouchement avait été envisagée. C'est ainsi notamment qu'à sa session de juin 1892, le Conseil supérieur de l'Assistance publique en avait délibéré et avait proposé la solution financière.

« La recherche du domicile de secours pourra être évitée si le Conseil général consent à départementaliser le service de maternité, c'est-à-dire s'il considère comme des malades ayant le domicile de secours départemental, toutes les femmes en couches reçues dans l'établissement sur leur demande et auxquelles, en conséquence, on ne demandera aucun renseignement sur le domicile habituel, ni sur leurs résidences successives, ni même sur leur état civil. Les départements qui, dans l'intérêt des enfants à naître, créent ainsi, d'accord avec les administrations hospitalières, des maternités ouvertes et des maternités secrètes, ont l'avantage de pouvoir faire figurer les dépenses d'hospitalisation dans les dépenses d'origine départementale de l'Assistance médicale gratuite auxquelles l'Etat contribue dans la proportion du barème B annexé à la loi du 15 juillet 1893. »

Dans le premier rapport publié sur le fonctionnement de la loi (année 1895), par M. Henri Monod, directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, la question fut reprise, et le point de vue de l'administration supérieure clairement précisé.

« La recherche du domicile de secours des femmes en couches n'est pas sans présenter de graves inconvénients. Il y aurait souvent inhumanité à divulguer les renseignements qu'elles donnent. Quand elles réclament le secret, ce secret doit être respecté, même quand elles ne le réclament pas expressément, la recherche du domicile de secours ne doit être faite qu'avec beaucoup de prudence. Cette question de l'assistance maternelle sera sans doute résolue législativement quelque jour. Sans attendre ce jour, l'administration a pensé que l'intérêt engagé était assez grand pour justifier une dérogation à la rigueur des règles; elle a pensé qu'elle devait, en faisant bénéficier le département de la subvention de l'Etat sans participation aux dépenses de la commune du domicile de secours, favoriser, dans la limite de son pouvoir le fonctionnement des maternités ouvertes. »

A noter que le rapport Henri Monod appelle « maternité ouverte », c'est-à-dire maternité ouverte sans formalités, ce qui dans la terminologie administrative actuelle est devenue « maternité secrète », c'est-à-dire celle où le secret de la grossesse et de l'accouchement est garanti. L'un et l'autre sont exactement la même institution, répondant aux mêmes besoins et poursuivant les mêmes buts.

Ainsi, la loi sur l'assistance médicale gratuite, avec l'interprétation libérale que lui donnait dès ses débuts le Ministère chargé de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, apportait aux mères en détresse la possibilité de cacher leur accouchement.

En pratique, un certain nombre de conseils généraux suivirent les suggestions de M. Henri Monod, acceptèrent de considérer comme assistées à domicile de secours départemental les femmes enceintes se présentant pour accoucher dans les services de maternité. Reçues, dès lors, sans enquête, sans recherche d'un domicile de secours, ces futures mères avaient toutes possibilités de cacher leur délivrance et la naissance de leur enfant.

Par cette réglementation, le secret de l'accouchement était ainsi sauvegardé. Mais aucun moyen n'était donné de cacher la grossesse à proprement parler. La femme n'était reçue à la maternité qu'au moment de ses couches. Que devenait-elle entre le moment où elle était à même de bénéficier d'une assistance organisée et celui, antérieur de plusieurs mois, où la grossesse était apparente? Peut-on rappeler l'expression, aujourd'hui déconcertante, de « ventre maudit »?

Dans les grandes villes, quelques refuges, dus le plus souvent à l'initiative privée (refuge Béquet de Vienne, à Paris; la Samaritaine, à Lyon; quelques-uns municipaux, comme l'asile Michelet, à Paris), étaient ouverts pour abriter les femmes abandonnées. Mais il fallut attendre les années qui ont suivi la guerre, pour que le problème de la grossesse, conservée secrète jusqu'au dénouement normal, l'accouchement, fut abordé à nouveau. Sur l'intervention d'hommes tels que MM. le professeur Pinard et le docteur Merlin, sénateur de la Loire, des institutions publiques furent créées pour recueillir les mères abandonnées (Maison maternelle de Saint-Maurice, Maison familiale de la Loire). Vite, elles suscitèrent d'autres initiatives publiques ou privées, établissements possédant ou non des services d'accouchement proprement dits, mais dans lesquels, suivant la définition donnée en 1922 par l'Académie de médecine sur le rapport de M. le professeur Léon Bernard, « sont hébergées, sous la garantie du secret, des femmes enceintes quelques mois avant le terme de leur gestation, où elles peuvent accoucher, où elles demeurent après leur accouchement tout le temps que dure l'allaitement maternel. ».

La maternité secrète est ainsi une partie de la maison maternelle, qui allège, pour la femme enceinte, l'inquiétude matérielle ou morale, qui étend sa protection sur la future mère, avant, pendant et après l'accouchement. Moyens de défense sociale contre l'avortement et contre l'infanticide, moyens de défense sanitaire contre la mortalité et la morbidité infantiles, elles ont actuellement fait leurs preuves.

De création facultative, l'obligation pour les départements d'en organiser a été réclamée par une série de projets et de propositions de loi, d'initiative gouvernementale ou parlementaire (proposition Doizy et Merlin en 1919, propositions Pinard en 1920, Chautemps, Bernier et Proust en 1923, projets de loi Strauss et Justin Godart, actuellement en instance devant le Parlement. Toutes s'inspirent de l'idée de sécurité matérielle ou morale à donner à la femme en état de grossesse, toutes veulent « ouvrir à deux battants », comme l'écrivait M. le docteur Marcombes, rapporteur devant la Commission d'hygiène de la Chambre des députés, aux femmes enceintes, les portes d'établissements où elles recevront, en gardant le secret de leur état civil, sans enquête, sans formalité administrative, tous les soins que nécessite leur état ».

En attendant qu'une législation nouvelle complète, à cet égard, notre réseau de protection maternelle et infantile, il.

convient de faire le point de ce qui existe aujourd'hui.

D'après les constatations faites sur place par l'Inspection générale et la documentation réunie à l'occasion du congrès susvisé des commissions départementales de la natalité, il est possible de classer les départements en trois catégories :

1° Ceux où il existe des établissements spéciaux, publics ou privés, recevant les femmes enceintes désireuses de cacher leur état de grossesse et d'accoucher clandestinement.

2° Ceux où toute femme enceinte, voulant conserver le secret de son accouchement, peut accoucher, dans une maternité, sans enquête ou formalité administrative préalable.

3° Ceux où le secret de l'accouchement n'est pas garanti.

#### I. — DÉPARTEMENTS OU DES ÉTABLISSEMENTS SPÉCIAUX GARANTISSENT LE SECRET DE LA GROSSESSE ET LE SECRET DE L'ACCOUCHEMENT

Voici quelques exemples, non limitatifs :

*Aude.* — Ce département est un des premiers qui ait réalisé la maternité secrète. Dès 1899, sur l'initiative de M. Cros Mayrevielle, la Maternité des hôpitaux de Carcassonne recevait, sans enquête, les femmes enceintes désirant garder l'anonymat. En 1921, après entente avec le département, une maison maternelle a été installée en annexe de la maternité et pour prolonger son action, d'abord en recevant les futures mères dès le cinquième mois de la grossesse, ensuite, en les conservant avec leur enfant pendant 6 mois après l'accouchement. Les pensionnaires qui veulent rester inconnues font choix d'un prénom et déposent entre les mains de la Directrice une enveloppe cachetée indiquant leur état civil.

Le budget départemental couvre les frais de fonctionnement.

*Calvados.* — Les femmes sont reçues avant l'accouchement à la maternité départementale de Bénouville ouverte en 1929. Le secret est assuré, la femme est inscrite avec mention « inconnue », l'état civil exact étant noté dans un pli cacheté rendu à la sortie. Les dépenses sont réglées par le service départemental d'assistance médicale gratuite sans recherche de domicile de secours.

*Gard.* — Depuis 1925, une maison maternelle départementale assure le secret de la grossesse et de l'accouchement. L'accouchement a lieu à la maternité hospitalière.

Les dépenses sont couvertes exclusivement par le budget départemental.

*Hérault.* — Le secret de l'accouchement est garanti dans les maternités hospitalières. La femme enceinte est admise un mois, en principe, avant l'accouchement. Les dépenses sont prises en charge au titre du domicile de secours départemental de la loi du 15 juillet 1893. Un crédit spécial est néanmoins inscrit au budget départemental (200.000 fr. en 1932).

Après l'accouchement, une maison maternelle, gérée par les hôpitaux et en liaison avec les services départementaux d'assistance, est susceptible de recevoir la mère avec son enfant, sans formalité de domicile de secours si elle veut garder le secret. Les dépenses sont encore couvertes au titre de l'assistance médicale gratuite.

En 1931, 116 femmes ont demandé le secret; 32, dans les deux premiers trimestres 1932.

*Indre-et-Loire.* — La maternité secrète fonctionne à la maternité hospitalière de Tours depuis 1896. C'est une des plus anciennes. Toute femme demandant l'anonymat est admise dans le huitième mois de sa grossesse, sans formalité et sans avoir à donner son identité, si ce n'est sous enveloppe cachetée.

D'après un accord remontant au 1<sup>er</sup> janvier 1906, les frais de séjour de toutes les femmes, anonymes ou non, admises à la maternité étaient partagés par moitié entre les hôpitaux et le département, sans intervention de la loi de 1893. Mais devant les charges qui, de ce chef, incombent aux hôpitaux et absorbent une importante partie de leur dotation (58 admissions secrètes en 1930, 38 en 1929), la Commission administrative a demandé au département de prendre à sa charge ces dépenses en faisant jouer la loi de 1893 et la subvention donnée par l'Etat.

D'autre part, une maison maternelle, administrée par les hôpitaux garde la mère et l'enfant après l'accouchement, et peut, avant le huitième mois, recevoir une femme enceinte voulant, dès lors, cacher sa grossesse.

*Loire.* — La maison familiale de la Loire, à Saint-Etienne, reçoit les mères abandonnées au septième mois de la grossesse et les garde un mois après les couches, l'accouchement étant

pratiqué dans l'établissement. Pour les mères au secret, un quartier spécial avec chambres individuelles a été aménagé. l'accouchement normal est fait dans la chambre. Il n'y a pas d'admission gratuite, en principe, mais un tarif extrêmement déduit quand la mère est incapable de payer le prix de journée demandé.

L'établissement est départemental. A la fois refuge avant la grossesse, maternité, maison des mères, il présente tous les caractères de la maison maternelle type, recommandée par l'Académie de médecine. Son budget est incorporé dans le budget départemental et atteint, pour 1932, le total imposant de 836.000 francs.

Les dépenses non couvertes par les remboursements de prix de journée sont prises en charge par l'assistance médicale gratuite; pour les mères demandant à garder l'anonymat, au titre du domicile de secours départemental. Une subvention de l'Etat sur les fonds de subventions aux œuvres de protection maternelle permet d'équilibrer le budget, sans qu'il y ait lieu de réclamer des prix de pension très élevés.

A côté de la maison familiale, les maternités hospitalières de Saint-Etienne et de Roanne reçoivent, avec toutes garanties, au moment de l'accouchement (un mois avant et un mois après, au maximum), les femmes réclamant le secret. Le service départemental de l'assistance médicale gratuite n'intervient pas; les admissions sont prononcées par l'établissement hospitalier qui en supporte intégralement la charge financière. Cette carence de l'assistance médicale explique le petit nombre d'admissions secrètes constatées: une à Roanne et à Saint-Etienne en 1930, aucune en 1931. Les commissions administratives sont tentées de se montrer très difficiles pour les admissions secrètes, puisque c'est par le budget de l'établissement que sont couvertes les dépenses. Elles n'auraient pas, sans doute, la même réserve si elles étaient certaines de recevoir l'aide pécuniaire du département.

*Lot.* — Une maison maternelle, gérée par les hôpitaux de Cahors, fonctionne aux environs de cette ville, au Peyrat. Elle reçoit des femmes enceintes en cours de gestation. Les personnes qui veulent rester inconnues n'ont à déclarer leur identité qu'à l'employé préposé aux entrées, lié par le secret professionnel.

Les accouchements ont lieu à la maternité hospitalière. Au moment de l'entrée, quand une parturiente demande le secret

elle indique son état civil dans un pli cacheté rendu à la sortie, et ouvert seulement en cas de décès.

Les dépenses sont couvertes par l'assistance médicale gratuite, au titre du domicile de secours départemental.

*Bas-Rhin.* — Les mères voulant conserver le secret de leur grossesse et de leur accouchement sont reçues à la maison de protection maternelle départementale, refuge ouvroir géré par les hôpitaux de Strasbourg et recevant, avant et après les couches, toutes femmes privées de ressources.

L'ensemble de la maison de protection maternelle comprend 64 lits d'adultes et 40 berceaux et lits d'enfants.

Pour les mères anonymes, la possibilité d'admission dans l'établissement remonte à une décision du Conseil général prise en mai 1925. Pour être admises, les postulantes doivent fournir un certificat médical gratuit attestant qu'elles sont dans le huitième mois de la grossesse, ou qu'enceintes de moins de sept mois elles sont dans un état nécessitant leur admission immédiate. Le bulletin d'admission est établi par l'inspecteur de l'Assistance publique, seul mis au courant de l'identité exacte. Un nom d'emprunt avec numéro d'ordre est donné à l'entrante.

Expectantes, les futures mères travaillent au service général de la maison et confectionnent le trousseau de leur enfant. Un mois après les couches, elles participent, moyennant rémunération, au fonctionnement des services économiques des hôpitaux quand leur état de santé le permet. Elles peuvent rester quatre mois après les couches.

Les accouchements ont lieu à la maternité hospitalière.

Toutes les dépenses, y compris celles de l'accouchement, sont supportées par le budget départemental qui rembourse aux hôpitaux leurs dépenses d'exploitation.

*Haut-Rhin.* — Le secret de l'accouchement est garanti par trois œuvres privées subventionnées et soutenues par le département et qui tiennent le rôle de maison de protection maternelle.

1<sup>o</sup> Maison de protection maternelle, à Colmar. Ce petit établissement avec service de maternité secrète (20 lits au total), reçoit les femmes enceintes un mois avant l'accouchement, quelquefois plus tôt, en cas de nécessité et sur certificat médical. La mère qui le réclame ne donne pas son nom et remet à la directrice un pli scellé contenant son véritable état civil. Les

frais sont pris en charge par le budget départemental; un crédit spécial est inscrit à cet effet. L'accouchement a lieu dans l'établissement.

2° Refuge maternel annexé à la pouponnière de « l'Ermitage » à Mulhouse (20 lits). Ce refuge fonctionne dans des conditions analogues à celles de l'établissement précédent. L'accouchement se fait à la maternité hospitalière du Hasenrain.

3° Refuge maternel de Colmar. Ce refuge qui ne compte que six lits assure le secret aux mères qui le réclament. Les accouchements ont lieu à la maternité de l'hôpital de Colmar.

Pour la prise en charge des frais de séjour dans ces établissements, au titre secret, un crédit de 83.000 francs était inscrit au budget du département en 1932.

*Basses-Pyrénées.* — Depuis 1883, le département possède une maternité départementale; depuis 1909, cet établissement reçoit, sans enquête ni formalité, les femmes enceintes pour lesquelles la recherche et la fixation du domicile de secours pourraient avoir des conséquences graves, les femmes sont considérées comme ayant le domicile de secours départemental au regard de la loi du 15 juillet 1893.

L'admission est prononcée par le préfet, et en cas d'urgence par le directeur de la maternité. La femme est reçue dès que l'état de grossesse est médicalement constaté. En 1923, une maison maternelle a été annexée à la maternité départementale pour conserver les mères après l'accouchement.

D'autre part, les maternités hospitalières de Bayonne et d'Orthez reçoivent les mères au moment de l'accouchement en garantissant le secret à celles qui en font la demande.

Enfin, la ville de Biarritz, depuis 1931, a créé une Maison des Mères, comprenant à la fois un refuge pour femmes enceintes et un asile d'allaitement. Le secret est garanti à la demande des intéressées. Les dépenses sont couvertes par le budget municipal.

*Rhône.* — Une œuvre publique, la Maison des Mères à Gerland (banlieue lyonnaise) et une œuvre privée, la Samaritaine, sont susceptibles de recevoir les femmes désireuses de cacher leur grossesse et l'accouchement.

1° Maison des Mères de Gerland. C'est une œuvre municipale, créée en 1929 sur l'initiative de M. le Président Herriot dans une propriété de quatre hectares, située aux portes de la ville.

Les femmes y sont reçues avant l'accouchement, après s'être présentées à une consultation tenue une fois par semaine au bureau municipal d'hygiène. Avant 1932, les accouchements n'avaient pas lieu à l'établissement mais à l'hôpital de la Charité. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 1931, un service obstétrical fonctionne à la Maison des Mères et seuls les cas compliqués sont dirigés sur l'hôpital de la Charité où une salle spéciale est réservée aux pensionnaires de Gerland.

Après leur accouchement les mères peuvent demeurer à Gerland pour y nourrir leur enfant aussi longtemps qu'elles le désirent.

Le règlement intérieur assure aux mères le secret le plus absolu. Les femmes ne sont tenues de faire connaître leur état civil qu'au médecin de l'établissement lié par le secret professionnel. Celles qui demandent le secret complet sont inscrites sous un nom d'emprunt ou un numéro d'ordre. Elles remettent au médecin un pli cacheté renfermant les renseignements relatifs à leur état civil et, si elles le jugent à propos, leur dernières volontés. Le pli cacheté, en leur présence, leur est remis à leur sortie. En cas de décès, il est ouvert devant les autorités qualifiées. Le personnel de l'établissement est astreint à la plus grande discrétion sous peine de renvoi immédiat et de poursuites judiciaires par application de l'article 378 du code pénal.

La Maison des Mères limite, en principe, son recrutement au département, mais le service des admissions fonctionne, en réalité, de façon très large et, dans la mesure des disponibilités, toutes les femmes enceintes y sont reçues quels que soient leur département d'origine et leur nationalité.

Le séjour est gratuit. Il n'est reçu que des contributions volontaires de la part des femmes qui se déclarent spontanément en mesure de le faire.

La dépense de fonctionnement s'est élevée pour l'année 1931 à 396.601 francs.

La Maison des Mères avait reçu, de 1919 à 1926, 2.144 pensionnaires qui y ont séjourné deux ou trois mois, en moyenne. Pendant cette période, 378 femmes y sont demeurées après leurs couches pour allaiter leur enfant.

Pendant l'année 1930, 385 femmes ont séjourné à Gerland totalisant 21.782 journées de présence. Près de 100 mères-nourrices y sont demeurées avec leur enfant.

Pendant l'année 1931, 429 femmes ont séjourné totalisant 26.231 journées de présence.

Cette œuvre municipale accuse, chaque année, des résultats plus satisfaisants que les précédents et un développement progressif qui se traduit par la création de nouveaux services.

C'était, en 1931, la création d'une maternité. Actuellement, on envisage la construction d'un pavillon d'allaitement mixte de 35 lits avec les aménagements les plus modernes.

2<sup>o</sup> Œuvre de la Samaritaine. Cette œuvre située à Lyon a été fondée en 1891 et reconnue d'utilité publique en 1898. Elle reçoit les jeunes filles enceintes à condition qu'elles soient primigestes et qu'elles prennent l'engagement de reconnaître leur enfant.

Le séjour moyen est de six mois, trois mois avant l'accouchement et au moins trois mois après, pour permettre à la jeune mère d'élever son enfant et de s'y attacher. Le séjour peut être prolongé autant qu'il est nécessaire à la santé de la mère et de l'enfant. Aucune pensionnaire ne quitte l'œuvre sans avoir une situation lui permettant d'élever son enfant. A leur sortie, l'œuvre s'efforce de réconcilier les filles-mères avec leur famille et les place quand elles ne peuvent retourner ou rester avec leurs parents.

Le tarif d'hospitalisation est actuellement de 6 francs par jour, et les hospitalisées ou leurs répondants peuvent verser cette somme, mais ceci avant les couches seulement. Pendant la période de nourrissage le séjour est absolument gratuit pour toutes les hospitalisées.

En 1931, la moyenne perçue a été de 5 francs par jour et le prix de revient de la journée d'hospitalisation: 15 fr. 31.

Un grand nombre de filles-mères sont hospitalisées gratuitement, faute de ressources.

De 1920 à 1930, 714 femmes et 566 enfants ont séjourné à la Samaritaine, totalisant 107.981 journées de présence.

En 1930, 73 femmes et 60 enfants ont été hospitalisés ce qui représente 9.756 journées de présence.

En 1931, l'œuvre a recueilli 75 femmes et 62 enfants qui ont séjourné pendant 11.552 journées.

Les frais de fonctionnement de la Samaritaine, pour 1931, se sont élevés à 176.883 fr. 06.

Depuis sa fondation cette œuvre n'a cessé d'étendre son action. En 1931, elle a mis à la disposition de l'œuvre Grancher un certain nombre de berceaux pour les nourrissons qui ont besoin de l'allaitement au sein ou mixte.

L'Inspection générale ne saurait multiplier les citations sans tomber dans de fastidieuses redites. Mais elle tient à renouveler que les exemples ci-dessus ne sont nullement limitatifs. D'autre part, elle n'entend aucunement marquer que, dans d'autres départements où l'on trouve des maisons semblables à celles qui viennent d'être signalées, ces établissements soient en quoi que ce soit, inférieurs aux précédents. Et c'est dans ce sens que l'Inspection se borne à faire allusion aux services ci-après:

*Côte-d'Or.* — Maison maternelle annexée à la maternité hospitalière de Dijon.

*Finistère.* — Maison maternelle de Saint-Marc, installée par la ville de Brest, en 1925, et gérée par la commission administrative des hôpitaux civils.

*Gironde.* — Maison maternelle de Cholet, à Talence, dépendant des hôpitaux de Bordeaux, et Repos maternel de Gradiquen, dépendant du bureau de bienfaisance de Bordeaux; en outre, les deux œuvres privées du Refuge du Relèvement moral et de l'Œuvre Saint-Raphaël, à Bordeaux.

*Ille-et-Vilaine.* — Trois refuges maternels ont été aménagés par le département, à Rennes, à Saint-Malo et à Fougères.

*Loire-Inférieure.* — Maison maternelle dépendant des hôpitaux de Nantes.

*Marne.* — Maisons maternelles de la Marne et de Reims.

*Meurthe-et-Moselle.* — Quartier spécial de la maternité départementale.

*Moselle.* — Maternités de l'hôpital et de la rue de l'Abbé-Risse.

*Nièvre.* — Maison départementale.

*Oise.* — Maison maternelle de Sérifontaine.

*Haute-Saône.* — Refuge maternel de Gray.

*Seine-Inférieure.* — Maison maternelle de Saint-Aignan.

*Seine-et-Marne.* — Maison départementale.

*Deux-Sèvres.* — Services de Niort et de Thouars.

*Vaucluse.* — Maison départementale.

*Seine.* — Sans détailler divers refuges et établissements publics ou privés, rappelons la maison d'Etat de Saint-Maurice.

L'Inspection générale n'a pu porter ses investigations sur aucun des établissements publics dépendant de l'Assistance publique de Paris, de la ville de Paris ou du département de la Seine, pas plus que sur les établissements privés de la région parisienne. Elle se borne ici à en signaler l'existence.

Au total, dans la moitié des départements, environ, on trouve, à titre public ou à titre privé, soit en établissement indépendant, soit en annexe d'une maternité, soit encore en annexe d'une maison maternelle, un service d'accouchement clandestin recevant des femmes dès que la grossesse est médicalement constatable et leur offrant un abri sûr et discret, avec la sécurité matérielle et morale indispensables à l'enfantement.

La plupart de ces services fonctionnent en liaison ou en annexe des maisons maternelles, dont ils constituent en quelque sorte un service d'entrée. Ainsi se trouve réalisée la formule préconisée par l'Académie de médecine. Que l'accouchement proprement dit ait lieu ou non à la maison maternelle, cette dernière, pour être du point de vue social, l'institution complète préconisée par les Pinard, les Merlin et les Léon Bernard, doit avoir une section réservée aux femmes enceintes, dans laquelle il est facile de garantir le secret.

## II. — DÉPARTEMENTS DANS LESQUELS LE SECRET DE L'ACCOUCHEMENT SEUL EST GARANTI

Après les départements ci-dessus, il y a ceux où le secret de l'accouchement est garanti dans les conditions prévues par les circulaires ministérielles commentant les dispositions de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Les femmes enceintes, au moment de l'accouchement, sont reçues dans les maternités, qu'il s'agisse de maternités purement hospitalières ou d'établissements créés par les départements et fonctionnant comme établissements départementaux (cas exceptionnels de Saône-et-Loire, par exemple, de la Corrèze, etc).

Les dépenses d'hospitalisation sont prises en charge par le service départemental d'assistance médicale gratuite. Quand la

femme enceinte le demande, aucune recherche de domicile de secours n'est effectuée, les dépenses sont réparties entre le département et l'Etat dans les conditions fixées par la loi du 15 juillet 1893 pour les assistées à domicile de secours départemental.

L'admission est prononcée tantôt par l'administration hospitalière, tantôt par l'Inspection de l'Assistance publique, ou encore par décision préfectorale.

La femme se présentant pour accoucher met sous pli cacheté l'indication de sa véritable identité. Ce pli lui est remis à la sortie de la maternité.

C'est dans ces conditions générales que le secret de l'accouchement est assuré dans les départements suivants: Haute-Vienne, Ardennes, Cher, Indre, Jura, Lot-et-Garonne, Creuse, Morbihan, Puy-de-Dôme, Loiret, Côtes-du-Nord, Ariège, Charente, Vendée, Landes, Haute-Garonne, Haute-Marne, Mayenne, Somme, Hautes-Pyrénées, Loir-et-Cher, Drôme, Dordogne, Corrèze, Vienne, Bouches-du-Rhône, Aisne, Orne, Vosges, Saône-et-Loire, Lozère, Savoie, etc.

Quelques particularités sont à signaler.

Dans certains départements (Loiret par exemple), les hôpitaux reçoivent gratuitement, sur leurs fondations, des femmes demandant le secret; l'assistance médicale (loi de 1893) n'intervient pas, les villes sièges de ces hôpitaux bénéficiant d'organisations autonomes.

Il en est de même dans les Bouches-du-Rhône et, notamment, à Marseille. La maison maternelle départementale installée dans de bonnes conditions, ne reçoit pas d'expectantes.

Dans la Vienne, le Conseil général a voté, au début de 1932, un crédit de 15.000 francs destiné à la création et à l'entretien à la maternité hospitalière de Poitiers, de « trois lits secrets ».

Dans le Jura, une subvention annuelle de 16.000 francs est allouée par le Conseil général à la maternité dépendant de l'hospice de la Charité à Lyon, en vue de lui permettre de recevoir gratuitement les femmes du département désireuses d'y faire leurs couches.

Dans la Savoie, un lit de fondation (Fondation Sarraz-Bournet) à la Maternité hospitalière de Chambéry, permet de recevoir des mères abandonnées réclamant le secret et incapables de payer leurs dépenses d'hospitalisation. Au delà des ressources de la fondation, les dépenses sont prises en

charge par le service départemental d'assistance médicale gratuite (assistées à domicile de secours départemental). Aucune enquête administrative n'est effectuée. D'un autre côté, un quartier de maison maternelle a été créé en liaison avec le département à la maternité des hôpitaux de Chambéry. Le domicile de secours départemental est attribué d'office aux femmes demandant le secret. Dans les locaux de la maternité un quartier entièrement secret, par chambres individuelles séparées, abrite les mères voulant garder l'anonymat.

Dans la Haute-Marne, un service secret fonctionne dans les maternités hospitalières de Chaumont et de Langres. Toutes garanties sont données pour le secret. L'admission n'est possible qu'au moment même de l'accouchement. Les dépenses sont couvertes par le département sans qu'il soit fait application de la loi du 15 juillet 1893.

### III. — DÉPARTEMENTS OU RIEN N'EST PRÉVU POUR GARANTIR LE SECRET DE LA GROSSESSE OU LE SECRET DE L'ACCOUCHEMENT

D'après les indications données par leurs commissions départementales de natalité, ou d'après les constatations faites sur place par l'Inspection générale, aucune mesure spéciale n'était prévue, tout au moins jusqu'en 1932, dans un certain nombre de départements: Ain, Ardèche, Aube, Allier, Cantal, Corse, Doubs, Eure, Eure-et-Loir, Gers, Haute-Loire, Meuse, Sarthe, Haute-Savoie, Nord, Tarn-et-Garonne, Pyrénées-Orientales, etc.

Cette liste ne comprend pas seulement des départements de population minime, ou de faibles ressources. Ce n'est donc pas la question de dépenses qui n'a fait envisager aucune mesure appropriée par les Conseils généraux. D'autre part, toutes les régions de France y sont représentées.

Certains de ces départements, le Doubs par exemple, possèdent d'ailleurs des maisons maternelles, mais qui ne reçoivent pas de mères sans enquête administrative, et n'interviennent qu'exceptionnellement et pour des raisons d'humanité quand il y a lieu de sauvegarder le secret d'une grossesse.

Dans le Cantal, la Sarthe, le Nord, etc., des projets de maisons maternelles sont en cours d'études ou de mise au point.

\*  
\* \*

De cet inventaire, incomplet, des enseignements sont susceptibles d'être tirés.

Du rapport présenté au Congrès de Dijon, au nom de la Commission départementale de natalité de la Loire, par M. Leboulangier, Inspecteur de l'Assistance publique, on peut extraire l'opinion, particulièrement compétente, de M. le Dr Pélissier, médecin accoucheur de la Maison familiale. Pour ce praticien, « la nécessité de la maternité secrète est admise par tous ceux qui veulent lutter contre l'avortement, la mortalité, la morbidité infantiles. Il n'est pas un médecin, pas un administrateur de maternité qui ne voit chaque année plusieurs malheureuses, filles ou femmes abandonnées, affolées par une grossesse à son début, prêtes à se tuer et cédant le plus souvent aux conseils des avorteuses. Il est indiscutable que si, au début, on peut isoler ces femmes du milieu extérieur, les placer immédiatement dans un milieu où elles seront soumises à une influence morale bienfaisante, dans un établissement où pourront être surveillées et leur santé et celle de l'enfant: 1° on évitera nombre d'avortements; 2° on évitera la venue au monde de débiles et de tarés qui seront toute leur vie durant des faibles, des malades incapables de production, de travail utile et qui constitueront la clientèle inaméliorable des asiles et des services chroniques dans les hôpitaux ».

Il apparaît, à l'Inspection générale qu'on ne peut pas mieux poser la question.

Sur la nécessité et sur le rôle de la maison maternelle, tout le monde est d'accord.

Mais comment doit être organisée cette maison pour assurer de façon complète, quand ils sont demandés, le secret de la grossesse et celui de l'accouchement?

Tout d'abord, le secret est-il réclamé fréquemment?

En fait, actuellement, le nombre des futures mères désirant conserver l'anonymat varie suivant les maisons maternelles.

Dans la Loire, six femmes seulement en 1931 ont demandé à bénéficier du secret, six également en 1930, soit des proportions respectives de 0,21 p. 100 et de 0,24 p. 100 des admissions totales. Par rapport à l'ensemble des naissances, la proportion des naissances secrètes serait de l'ordre de 0,05 p. 100, approximativement.

Dans l'Oise, dans la Moselle, le secret est demandé très rarement, de même en Seine-et-Marne.

Dans le Bas-Rhin, sur 435 mères admises dans la maison de protection maternelle en 1931, 8 seulement ont réclamé le secret; en 1930, 13 sur 416.

Dans le Vaucluse, à la maternité d'Avignon, six femmes ont demandé le secret en 1931, sur 401 admissions, trois en 1930, sur 343 admissions.

Dans le Gard, le tableau ci-dessous donne, et pour la maternité hospitalière de Nîmes, et pour la maison maternelle le nombre de femmes demandant le secret:

MATERNITÉ			MAISON MATERNELLE		
ANNÉES	ADMISES	SECRET	ANNÉES	ADMISES	SECRET
1925 .....	371	36	1925 .....	85	5
1926 .....	440	37	1926 .....	102	5
1927 .....	481	61	1927 .....	71	2
1928 .....	545	36	1928 .....	87	4
1929 .....	613	29	1929 .....	87	6
1930 .....	537	45	1930 .....	92	4
1931 .....	571	27	1931 .....	105	8

TABEAU

A la Maison des Mères de Lyon-Gerland, la proportion de « secrets » est, depuis trois ans, minime par rapport à l'ensemble des admissions:

ANNÉES	NOMBRE DE FEMMES ADMISES	NOMBRE DE FEMMES AYANT DEMANDÉ le secret absolu
1919.....	97	11
1920.....	180	17
1921.....	205	23
1922.....	308	25
1923.....	391	10
1924.....	329	32
1925.....	319	35
1926.....	313	33
1927.....	394	34
1928.....	322	25
1929.....	333	3
1930.....	310	2
1931.....	363	3
1932 au 7 novembre.....	257	8

Par contre, à la Samaritaine de Lyon (œuvre privée) on a compté, en 1931, 18 demandes de secret sur 49 admissions; en 1932, 13 sur 51.

A la maternité de Montpellier, en 1932 (1<sup>er</sup> novembre 1931 au 15 octobre 1932), 66 demandes de secret sur 730 admissions.

Dans les Basses-Pyrénées, 27 sur 422 admissions dans les maternités départementalisées en 1931, 41 sur 472 admissions en 1930.

Dans l'Aude, 46 sur 353 admissions en 1931 à la maternité de Carcassonne, 33 sur 296 en 1930.

A Tours, les anonymats sont plus fréquents:

ANNÉES	NOMBRE TOTAL D'ADMISSIONS à la maternité	ANONYMATS
1925.....	579	18
1926.....	632	20
1927.....	677	31
1928.....	709	32
1929.....	745	38
1930.....	815	58
1931.....	825	48
1932 jusqu'au 30 septembre....	548	44

De ces chiffres, aucune conclusion générale ne peut être déduite. Cependant, dans son rapport précité, M. le docteur Pélissier, qui vit en contact constant avec ses hospitalisées, fait remarquer que, parmi les femmes cherchant à cacher leur grossesse et l'accouchement, trois catégories sont à établir:

1° La femme qui demande que son nom ne soit pas connu, mais à qui il est indifférent d'être vue par le personnel de l'établissement ou par les autres pensionnaires;

2° La femme originaire de la région siège de l'établissement, qui veut bien donner son nom mais ne tient pas à être vue;

3° La femme qui veut le secret complet, ne veut pas donner son nom et ne pas être vue.

Cette dernière catégorie est l'exception et, en fait, il arrive qu'au bout de quelques jours la future mère se lasse d'un isolement trop strict et demande d'elle-même à être placée avec d'autres compagnes.

Le secret qui est recherché, c'est surtout le secret vis-à-vis de la famille, vis-à-vis de l'entourage immédiat, secret qui ne saurait exister avec l'enquête administrative effectuée en vue de déterminer le domicile de secours.

Au surplus, il y a une question de mœurs qui intervient. Dans certaines régions, la jeune fille qui a eu un enfant n'est pas déconsidérée pour cela et arrive néanmoins facilement à se marier; dans d'autres, la grossesse hors mariage est une tare qui compromet gravement l'avenir d'une femme.

L'Inspection générale estime, en tout cas, qu'un quartier secret de maternité ou de maison maternelle doit répondre à certains desiderata. Il doit posséder des dortoirs en commun, à petit nombre de lits, pour qu'il soit possible à la direction de différencier les entrantes suivant le milieu social, mais doit également posséder un quartier entièrement secret, en chambres séparées, dans lesquelles une pensionnaire peut s'isoler absolument.

Il convient, d'autre part, de remarquer que pour une future mère désireuse de garder l'anonymat, le mieux serait non pas d'être hospitalisée dans un établissement proche de sa résidence habituelle où elle risque d'être reconnue, mais plutôt dans un établissement très éloigné de sa résidence, ou, même sans être trop étroitement claustrée, elle n'aurait guère à redouter des divulgations.

Dans ces conditions, il semble, comme il a été demandé au Congrès de Dijon, qu'il n'y ait pas lieu de créer une maison maternelle ou une maternité secrète par département; et que ces institutions, seraient-elles régionales, auraient une clientèle assurée.

Comment devra être assuré le fonctionnement financier des maternités secrètes ou des quartiers secrets de maisons maternelles?

Si l'on admet que la maternité secrète doit être l'annexe d'une maternité hospitalière ou départementale, ou bien d'une maison maternelle, dans le cadre départemental, les procédés en vigueur dans les départements où le secret est garanti par la non recherche du domicile de secours au regard de la loi d'assistance médicale gratuite, peuvent être généralisés. Les dépenses d'hospitalisation seront assumées par le service départemental de l'assistance médicale gratuite, avec la participation du département et de l'Etat suivant les barèmes annexés à la loi du 15 juillet 1893.

Si, au contraire, on pense qu'au lieu d'avoir dans chaque département un service spécial, il est plus opportun de les créer régionalement, et qu'en fait il faut laisser aux mères voulant cacher leur état de grossesse toutes facilités d'aller

loin de leur résidence habituelle dans les grandes villes où elles sont mieux cachées, ne serait-il pas logique de décider que les dépenses seront couvertes par l'Etat seul? Les femmes entrant dans ces établissements spéciaux et incapables de payer leurs frais d'hospitalisation seraient, sur leur déclaration d'indigence, considérées comme sans domicile de secours et, comme pour les assistées de cette catégorie au regard de la loi du 15 juillet 1893, l'Etat seul interviendrait.

Il est difficile de chiffrer les dépenses qui résulteraient de la généralisation de l'un ou de l'autre système. Sans doute, avec la prise en charge unique par l'Etat, les admissions anonymes seraient-elles plus largement prononcées. N'est-ce pas là précisément le but poursuivi? La récupération d'existences humaines, la diminution des avortements ou des infanticides ne doit-elle pas peser dans la balance?

Quoi qu'il en soit, voici quelques prix de revient de maisons maternelles.

A la maison des mères de Lyon-Gerland, le budget global (femmes de toutes catégories, anonymes comprises) a atteint en 1930, 466.703 francs pour 21.782 journées de mères (enfants compris avec les femmes accouchées) ce qui fait ressortir le prix de revient par jour à 21 fr. 90; en 1931, 497.269 francs pour 26.231 journées, soit un prix de revient par jour de 19 fr. 15.

Les dépenses d'accouchement ordinaires sont englobées dans les chiffres ci-dessus; les accouchements difficiles ont lieu dans les maternités des hôpitaux.

A la Samaritaine, à Lyon, où aucun accouchement n'est pratiqué, les prix de revient ont successivement été de:

11 fr. 60	en	1925	
12 fr. 01	—	1926	
13 fr. 98	—	1927	
11 fr. 88	—	1928	
17 fr. 16	—	1929	dans ce prix rentrent des dépenses de grosses réparations.
18 fr. 13	—	1930	—
15 fr. 31	—	1931	—

A la maison familiale de la Loire, où les accouchements sont pratiqués dans des conditions similaires à celles des maternités hospitalières, et où l'aménagement médico-chirurgical est des plus modernes, le prix de revient a été le suivant:

ANNÉES	DÉPENSES	JOURNÉES	PRIX
	TOTALES	DE MÈRES et enfants	de REVIENT
	fr. c.		fr. c.
1928	705.305, 68	39.454	17, 87
1929	729.834, 67	37.906	19, 25
1930	784.033, 65	43.645	17, 96
1931	850.315, 89	42.831	19, 85

La maison maternelle hospitalière de Montpellier demande un prix de pension de 10 francs, mais le prix de revient est beaucoup plus coûteux.

A Nîmes, la maison maternelle départementale accuse un prix de revient de 15 francs environ; aucun accouchement n'est pratiqué dans l'établissement. A la maison maternelle de Tours, le prix de revient (mère et enfant) est sensiblement égal (14 fr. 95), sans accouchement.

Dans les maternités où ont lieu les accouchements, les prix de journée sont plus élevés. Par exemple, à Strasbourg le prix de la maison de protection maternelle est d'environ 19 fr., alors que celui de la maternité atteint, pour 1931, 38 francs (dans ces établissements le décret de 1926 sur les prix de journée n'est pas appliqué).

A Nancy, le prix de revient à la maternité hospitalière est de 19 fr. 50 (exercice 1931), mais les hôpitaux de Nancy ont une gestion particulièrement avisée et économe.

A Lyon, le prix de revient a été dans les services de maternité de:

31 fr. 58	en	1929
33 fr. 02	en	1930
34 fr. 32	en	1931

Dans la plupart des maternités hospitalières installées correctement du point de vue technique, le prix de revient oscille pour l'année 1931 entre 25 francs et 30 francs.

Ainsi, en supposant que pour l'ensemble de la France 2.000 futures mères demandent à bénéficier des services secrets de maternité, la dépense est susceptible d'être chiffrée:

10 journées correspondant aux journées d'accouchement et de soins spéciaux à 25 francs, soit 250 francs;

60 journées d'expectantes (huitième et neuvième mois) à 15 francs, soit 900 francs.

D'où, par femme hospitalisée, environ 1.150 francs, soit, pour les 2.000 futures mères susceptibles de bénéficier de ces mesures, une somme totale de 2.300.000 francs, incorporés dans le budget de l'assistance médicale gratuite, et dont une partie y figure déjà par suite de l'application dans certains départements des instructions de 1895. Au moment où il est nécessaire de réduire les dépenses, est-il opportun de demander une nouvelle inscription budgétaire ? En tous cas, les économies qui pourraient être réalisées sur les admissions abusives à l'assistance médicale, et maintes fois signalées dans les rapports de l'Inspection générale, permettraient de réaliser la mesure préconisée, sans relèvement de crédits. Et puis, le but poursuivi ne vaut-il pas la somme dont il s'agit ?

Sans doute, y aurait-il quelques abus dans les admissions secrètes. Pour éviter les frais d'accouchement, des mères ayant des ressources suffisantes invoqueraient le secret, mais ces abus, avec notre législation sur l'état civil, seraient forcément découverts au moment de la déclaration de naissance de l'enfant.

A ce moment, la mère mariée serait bien obligée de donner sa véritable identité pour garder à son enfant la qualité de légitime. La situation matérielle de la famille apparaîtrait alors et permettrait une procédure de remboursement des frais.

Mais, sans insister sur le rôle éventuel de l'Etat, il faut demander aux départements qui n'acceptent pas encore de ne pas rechercher le domicile de secours quand une mère réclame l'anonymat, de reprendre la question et de la résoudre dans le sens social précisé au moment de l'application de la loi du 15 juillet 1893: admission dans les maternités sans enquête administrative, sans fixation de domicile de secours et de collectivité débitrice, prise en charge par le département et l'Etat suivant les barèmes de l'Assistance médicale gratuite.

La possibilité de l'anonymat doit être connue de toutes les femmes qui sont susceptibles d'en bénéficier. La publicité doit être discrète si l'on veut qu'elle porte. Au surplus, l'infanticide ou l'avortement ne résultent pas toujours de la seule ignorance, par les mères délaissées, des établissements où elles seront hébergées secrètement pendant leur grossesse ou leur accouchement. D'autres causes interviennent, causes pathologiques, absence de sens moral, etc. La possibilité d'accoucher clandestinement aura-t-elle une action efficace dans pareils cas ?

Il est intéressant de noter ce qui, dans quelques départements, a été fait à cet égard sur l'initiative des dirigeants des maisons maternelles ou des Inspecteurs de l'Assistance publique.

A Lyon, par exemple, la municipalité s'efforce de faire connaître, par tous les moyens, même par notes dans les journaux, l'existence de consultations prénatales du bureau d'hygiène, et insiste sur l'appui moral et matériel que toute femme enceinte est certaine de trouver. Dans les hôpitaux, dans les mairies, chez les sages-femmes de la région, des affiches émanant du service des Enfants assistés ont été apposées, indiquant l'existence des moyens publics et privés mis à la disposition des mères désireuses d'élever leur enfant. Les visiteuses de l'enfance, les assistantes sociales connaissent les œuvres et peuvent renseigner les futures mères.

Dans le Haut-Rhin, au moment où la presse annonce un infanticide ou des poursuites pour avortement, des notes lui sont envoyées par le service des Enfants assistés relatant la possibilité pour les mères délaissées d'élever quand même leur enfant.

Dans les Basses-Pyrénées, une notice spéciale, concernant les « avantages divers prévus en cas de maternité », est affichée dans les mairies, au siège des caisses d'assurances, au siège des œuvres d'assistance, dans les hôpitaux et maternités. Cette notice a été insérée dans les journaux locaux; elle indique quelle aide peut être donnée et la possibilité de cacher une grossesse tout en conservant l'enfant.

Autour des maisons maternelles, la publicité est plus commode à faire, et nombreux sont les départements qui en signalent l'existence par voie d'affiches dans les mairies et de notes dans la presse.

De l'exposé qui précède, des conclusions d'ordre pratique peuvent être tirées.

Nos lois d'assistance obligatoire ou de protection maternelle et infantile sont faites pour la généralité. Elles sont insuffisantes dans les cas trop nombreux où une aide spéciale est indispensable, épouses et mères abandonnées, jeunes femmes ou jeunes filles ayant cédé aux forces de l'instinct, de l'ignorance ou de la misère, et qui brusquement se trouvent atteintes par une grossesse non désirée.

C'est pour toutes ces futures mères qu'en vue de diminuer le nombre des infanticides ou des avortements, notre réseau de protection maternelle doit être renforcé. C'est à celles-ci qu'il convient d'assurer aussi la sécurité matérielle et la sécurité morale.

L'Inspection générale estime, comme le 9<sup>e</sup> Congrès des Commissions départementales de la natalité que, pour assurer pleinement la sécurité de la future mère, il importe de recueillir la femme enceinte dans un établissement approprié, « où, sous le sceau du secret le plus absolu, elle sera entourée de soins matériels et moraux, où elle poursuivra une gestation paisible dans la tranquillité, où, dans le respect de sa vie intime, elle sera préparée à mettre au monde un enfant que malgré sa naissance irrégulière au regard de l'état civil elle conservera ensuite avec elle ».

L'Inspection générale fait siens les vœux adoptés par les commissions de natalité.

*Généralisation des maisons maternelles;*

*Obligation pour les départements d'être rattachés à un établissement de ce genre, public ou privé.*

*Obligation pour chaque maison maternelle d'avoir un quartier dit « secret », dans lequel seront hospitalisées, depuis le moment où la grossesse est médicalement constatable, toutes les femmes enceintes qui se présenteront; même obligation (quartier secret ou chambres individuelles) pour les maternités hospitalières rattachées au service départemental de l'assistance médicale gratuite;*

*Pour les futures mères et accouchées qui en expriment le désir, secret absolu de la grossesse et de l'accouchement, suppression de l'enquête administrative, et fixation du domicile de secours;*

*Prise en charge des journées d'hospitalisation par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.*

*Pour réaliser toutes ces mesures, un texte législatif est nécessaire; mais il peut tarder. En attendant, des instructions ministérielles pourraient rappeler aux préfets et aux conseillers généraux la possibilité d'assurer du moins le secret de l'accouchement dans toutes les maternités, en considérant les femmes enceintes désireuses de rester anonymes comme assistées à domicile de secours départemental au titre de la loi du 15 juillet 1895. Ainsi qu'il est procédé dans les départements où un article du règlement délibéré par l'Assemblée départementale a accepté cette solution, les dépenses d'hospitalisation seraient réparties entre le département et l'Etat suivant les barèmes annexés à la loi du 15 juillet 1893.*

# APPLICATION DE LA CONTRAINTE PAR CORPS ET RÉSULTATS FINANCIERS

(Rapporteur : M. Mossé, Inspecteur général.)

Parmi les questions examinées par l'Inspection générale au cours de sa dernière tournée, relative aux prisons départementales, figurait l'étude du mécanisme de la loi de 1928 sur le recouvrement des frais de justice et l'appréciation des résultats de cette réforme quant aux recouvrements poursuivis dans les prisons de courtes peines.

Cette étude, envisagée dans son sens large, devait porter sur le recouvrement de ces frais, non seulement par la modalité normale du prélèvement sur le pécule des condamnés au cours de l'exécution des peines qui en sont génératrices, mais aussi par le procédé de coercition légale qui s'applique à ces récupérations, ainsi qu'aux condamnations à l'amende, et qu'on connaît sous le nom de contrainte par corps.

L'Inspection générale a donc été conduite à examiner la question de la prison pour dettes, au double point de vue de l'étendue d'application de cette mesure et des résultats que l'expérience permettait d'en attendre pour le Trésor. Ces constatations auraient pu constituer un chapitre du précédent rapport d'ensemble. Toutefois, l'Inspection générale a estimé qu'elles ne se rattachaient qu'indirectement aux problèmes examinés dans ce rapport, ayant trait, surtout, aux conséquences pénitentiaires de la loi de 1929 sur la réouverture des prisons d'arrondissement et qu'elles gagneraient à donner matière à un exposé spécial.

Les observations qui vont suivre n'ont donc fait l'objet de l'examen des inspecteurs généraux que postérieurement à la publication du rapport d'ensemble de 1932, mais il semble qu'elles n'offrent aucun caractère de péremption, et peuvent retenir l'attention des autorités compétentes, qu'il s'agisse de la question pénale ou de l'aspect budgétaire. Ces observations seront groupées sous les rubriques suivantes :

- 1<sup>o</sup> Aperçu historique de la contrainte par corps ;
- 2<sup>o</sup> Régime pénitentiaire des dettiers ;

- 3° Etendue actuelle d'application de la prison pour dettes ;
- 4° Résultats financiers de la prison pour dettes ;
- 5° Conclusions.

## I. — APERÇU HISTORIQUE DE LA CONTRAINTE PAR CORPS

L'idée d'emprisonner des dettiers pour les contraindre au paiement n'est certainement pas d'origine moderne. Historiquement, la prison pour dettes paraît avoir constitué la première étape d'édulcoration des mœurs répressives, particulièrement sévères, à l'origine, à l'encontre des débiteurs.

En France, l'emprisonnement des débiteurs, sur réquisition du créancier, se pratiquait couramment dans l'ancien droit, tout au moins jusqu'à Saint-Louis qui, en 1254, abolit la contrainte judiciaire, sauf en matière fiscale et pour les débiteurs de l'Etat et consacra, au profit des autres, le bénéfice de la cession des biens. Il témoigna aussi du souci d'accorder aux emprisonnés pour dettes une certaine faveur de régime, en prescrivant de leur donner du pain, du vin et du potage, « tout comme ils en poent uzer au moins une fois par jour » (Etablissements royaux).

Philippe-le-Bel (1302-1303) défendit de nouveau de mettre les débiteurs en prison pour dettes et d'établir garnison chez eux, si ce n'est en vertu de lettres royales. Les particuliers pouvaient seulement requérir la mise en vente des biens de leurs débiteurs.

En 1566, l'Ordonnance de Moulins autorisa la contrainte par corps pour toute condamnation prononcée, quatre mois après signification du jugement et jusqu'à entier paiement ou cession de biens. Mais l'Ordonnance de 1667 circonscrivit cette faculté à certains cas limitativement énumérés : dommages intérêts au-dessus de 200 livres, reliquat de comptes de tutelle, réintégration, stellionat, sequestre, dépôt, ainsi qu'en matière de deniers publics et de fermages. Elle prévoyait, en outre, des dispenses en faveur des septuagénaires et des femmes.

D'autres textes, l'Ordonnance criminelle d'août 1670 et l'Ordonnance de commerce de 1673, fixèrent les formes et conditions de la contrainte par corps pour le recouvrement d'amendes et l'exécution d'engagements commerciaux.

Maintenue par la loi des 19-22 juin 1791, pour le recouvrement des amendes pénales et des dommages intérêts, en matière de police correctionnelle, la contrainte par corps fut abolie par le décret du 9 mai 1793 en matière civile. Mais, une loi de Ventôse, an V, rétablit le système de 1791 qui, remanié par la loi du 15 Germinal an VI, fut conservé par le Code civil et maintenu jusqu'en 1832.

Le Code civil, dans ses articles 2059 à 2070, et le Code de procédure civile, dans ses articles 780 à 805, régirent jusqu'à cette époque les conditions et la procédure de la contrainte par corps. Elle était alors applicable en matière commerciale et en matière civile, pour garantir la possession d'un immeuble en cas de réintégration, pour assurer la restitution d'un fonds, pour contraindre le saisi, en cas d'expropriation, à abandonner l'immeuble adjudgé ; contre ceux qui avaient été condamnés à délaisser un immeuble ; pour sanctionner le stellionat en matière d'hypothèque occulte de la femme mariée, du mineur ou de l'interdit ; en matière de reddition des comptes de tutelle et en cas de mauvaise foi dans la dénégation de signatures.

C'est à la loi du 17 avril 1832 que sont dus les adoucissements visant le minimum de la dette qui lui donnait ouverture en matière commerciale et la fixation de durées d'emprisonnement gradué, de même qu'une série d'exemptions découlant de la parenté, de l'âge ou du sexe.

Passons sur le décret du 9 mars 1848 qui suspendit l'exécution de la contrainte par corps comme avait fait la loi de 1793, mais qui fut rapporté quelques jours plus tard pour les condamnations au profit de l'Etat, tandis que le 23 décembre 1848 une nouvelle loi remettait en vigueur la législation de 1832, tout en l'adoucissant dans certaines de ses parties.

La grande réforme législative découle de la loi de 1867 qui décida l'abrogation de la contrainte par corps tant en matière civile que commerciale, de même qu'à l'égard des étrangers et en limita le champ d'application aux condamnations pécuniaires prononcées en matière pénale (criminelle, correctionnelle ou de simple police).

Cette loi ne subit plus de modifications qu'en 1871, où fut abrogée la disposition qui proscrivait la contrainte pour le paiement des frais dus à l'Etat. Enfin, la loi du 30 décembre 1928 remania l'échelle fixant les maximums de durée et fit sortir du cadre de son application les condamnations politiques.

\*

\* \*

De la combinaison de ces textes, découlent quelques principes généraux que, sans entrer dans l'examen des questions multiples que peut entraîner leur application, le présent rapport se bornera à rappeler.

Et d'abord, l'autorité qualifiée pour prononcer la contrainte par corps, étant donné que celle-ci ne peut résulter que de condamnations pénales, appartient, en règle générale, aux tribunaux répressifs. Mais les tribunaux civils, eux aussi, seraient habilités à en faire application dans les hypothèses, assez rares, où ils peuvent infliger des sanctions pénales: ainsi pour les délits commis à l'audience; ainsi, quand au cours d'une instance en divorce ou en séparation, il est statué par application de l'article 308, sur le délit d'adultère. Egalement, dans le cas où les tribunaux civils sont appelés à juger en matière répressive certains dignitaires ou fonctionnaires élevés (art. 479 et suivants du Code d'Instruction criminelle).

C'est donc moins le caractère de la juridiction qui statue que celui des matières sur lesquelles elle est appelée à se prononcer, qui délimite le champ d'application de la contrainte par corps. Dès lors, certaines amendes infligées par les tribunaux correctifs (telles celles qui frappent les fonctionnaires et, notamment, les greffiers par application des articles 77, 112, 164, 369, etc., du Code d'Instruction criminelle), ne sauraient motiver la contrainte par corps, tandis qu'à l'inverse les amendes prononcées, en matières de pêche ou de délits forestiers, par les tribunaux civils ont un caractère pénal qui entraîne l'application de la contrainte.

Un second principe très général qui domine la matière découle de la nécessité d'une condamnation pénale prononcée contre la partie. Il s'en suit que tout plaideur acquitté, fut-il même condamné à des réparations pécuniaires, ne saurait se voir infliger la contrainte par corps et qu'en revanche celui qui n'est qu'absous par application des articles 108 à 144, de même que celui dont la peine génératrice de frais serait confondue par application des règles du non cumul, demeurent contraignables.

On notera, d'autre part que la contrainte par corps n'est pas une sanction qu'il est facultatif au juge d'infliger mais qu'elle s'applique de plein droit. Le tribunal est tenu

de la prononcer dans les limites fixées par la loi, aujourd'hui celle de 1928 qui a apporté à la loi de 1867 les modifications ci-après:

*Loi du 28 Juillet 1867 — Article 9*

Durée de la contrainte par corps	pour une condamnation de
2 à 20 jours.	moins de 50 francs.
20 à 40 —	de 50 à 100 —
40 à 50 —	— 100 à 200 —
2 à 4 mois.	— 200 à 500 —
4 à 6 —	— 500 à 2.000 —
1 à 2 ans.	plus de 2.000 —

*Loi du 30 Décembre 1928 — Article 19*

Durée de la contrainte par corps	pour une condamnation de
1 à 5 jours.	moins de 300 francs.
5 — 15 —	— 600 —
15 — 30 —	— 1.200 —
30 — 60 —	— 2.400 —
2 — 4 mois.	de 2.400 à 5.000 —
4 — 6 —	plus de 5.000 —

Des exceptions sont prévues qui découlent de plusieurs sources. A côté de l'exception spéciale qui y soustrait les agents diplomatiques, il en est, d'abord, qui tiennent compte de l'âge (les mineurs de moins de 16 ans et, à l'opposé, les sexagénaires); d'autres de la parenté (ascendants, descendants, conjoints, frères et sœurs, oncles et tantes, ou alliés des créanciers). D'autres, de l'existence de procédures parallèles: ainsi, à l'égard des faillis.

Il faut évidemment leur ajouter l'exception très générale qui viserait des individus en état de démence, de même que des interdits.

Enfin, la loi a prévu des exceptions qui ne sont plus que relatives: celle qui soustrait à la contrainte deux époux en même temps, et celle qui en exonère les insolubles, sitôt qu'ils ont subi la moitié de leur peine, sur production d'un certificat d'indigence et de l'extrait du rôle des contributions.

(En cas de cumul de l'exonération résultant de l'âge, quand il est atteint en cours de peine, et de l'indigence, la contrainte par corps peut se voir ramener au quart de la durée de la condamnation prononcée).

Le droit de provoquer la contrainte par corps appartient à l'Etat, représenté par ses diverses administrations publiques, en cas de condamnation à l'amende ainsi qu'aux frais. Il appartient également au créancier poursuivant, en cas d'indemnité allouée en conséquence d'une condamnation répressive. Les parties condamnées aux frais et contraignables gardent leur droit de recours contre leurs débiteurs, de même qu'un débiteur solidaire qui aurait pourvu à l'acquittement de la dette garde le sien contre ses co-débiteurs.

On sait que ce n'est pas dans le Code d'Instruction criminelle, mais dans le Code de procédure civile, qu'est déterminée la procédure à suivre en matière de contrainte de corps. Celle-ci a beau avoir été abrogée en matière civile, il n'en est résulté que la disparition de certaines dispositions, désormais inapplicables, qui font suite à l'article 780, mais tout ce qui peut se concilier avec le domaine actuel d'application de la contrainte par corps en est resté la charte procédurière.

Or, cette procédure comporte un certain nombre de particularités. La poursuite ne peut avoir lieu que cinq jours après le commandement, et celui-ci ne peut intervenir qu'après que le jugement est devenu définitif. S'écoule-t-il un an depuis lors, le commandement doit être réitéré.

Les poursuites au nom de l'Etat sont requises, depuis la loi du 29 décembre 1874, à la requête des percepteurs, qui envoient au ministère public un état de leurs débiteurs, pour que celui-ci délivre la réquisition d'arrestation.

Si le débiteur est déjà emprisonné, il est requis sa recommandation sur écrou.

Les formalités prévues par l'article 783 sont évidemment abrogées. Celles de l'article 781, au contraire, continuent à être en vigueur. Il est interdit d'arrêter un débiteur avant le

lever et après le coucher du soleil, les jours de fêtes légales et dans les édifices religieux, au cours des cérémonies.

Le débiteur qui proteste devra être conduit devant le président du tribunal qui statue en référé. Son incarcération doit avoir lieu à la plus proche prison.

Le créancier doit verser une consignation d'avance et pour une période de 30 jours. Le défaut de consignation entraîne la nullité de l'emprisonnement et, dans ce cas, le débiteur ne peut être réincarcéré avant qu'il se soit écoulé un jour plein.

Si le défaut de renouvellement de la consignation a lieu en cours de détention, le débiteur ne peut plus être incarcéré pour la même dette.

Enfin, il est superflu de rappeler que l'incarcération doit prendre fin, en cas de paiement de la dette, de compensation ou novation, de remise par le créancier, de transaction conclue, de caution offerte.

La prison pour dettes en eu, de tout temps, ses partisans et ses adversaires. Quand elle s'appliquait en matière civile et commerciale, ceux qui s'y montraient favorables remarquaient qu'elle ne sanctionnait, en définitive, que le dol ou la faute grave et qu'elle constituait pour le négoce un élément de crédit. Ils observaient, d'autre part, qu'un débiteur malheureux et de bonne foi, avait toujours le moyen de s'en affranchir par la cession de biens ou la faillite.

Mais ses adversaires soulignaient combien il était facile de transformer le moindre engagement en dette commerciale, d'où pouvaient naître toutes sortes d'abus, et protestaient, par ailleurs, contre une peine qui frappe non seulement l'individu responsable mais la famille dont il est le soutien et qui, en lui enlevant son travail, le prive des moyens mêmes qu'il a de se libérer.

De pareilles controverses sont aujourd'hui périmées.

On a expliqué le maintien de la prison pour dettes en matière pénale par la nécessité de ne pas laisser inexécutées les sanctions pécuniaires encourues par les débiteurs: « A l'égard des condamnés insolubles », lit-on dans l'exposé des motifs de la loi de 1867, « la contrainte par corps est sous quelques rapports la substitution d'une peine à une autre. C'est le seul moyen de donner force à la justice ». « Il est juste », avait-il été proclamé, « qu'un condamné accomplisse par corps l'obligation de payer la dette qu'il a contractée envers la société. »

C'est par un raisonnement analogue que le même rapport justifie la contrainte par corps pour le recouvrement de dommages-intérêts et de tous frais à l'égard des parties civiles en matière pénale. Il ne s'agit pas de contrainte, fait-on observer, le plaignant n'est créancier que parce qu'il est victime. La société tout entière est intéressée à l'acquittement de ce genre de dette.

L'observation n'est pas sans valeur. Mais on accordera que si la condamnation aux dommages intérêts est proportionnée à la faute commise, l'importance des frais qui en découlent n'a plus avec elle le moindre rapport. Or, la durée de la contrainte par corps se calcule sur le montant total de la dette, sans ventilation. L'accord est certainement unanime sur ce point.

Quant à apprécier les résultats de cette mesure, du point de vue qui en a inspiré l'adoption ou le maintien, savoir la récupération des sommes dues, c'est à quoi va concourir le présent rapport grâce aux données statistiques recueillies par l'Inspection générale en vue de son élaboration.

## II. — RÉGIME DES DETTIERS

Mais, auparavant, il est bon de rappeler quel est le régime subi par les détenus pour dettes au cours de leur détention dans les établissements correctifs.

Le régime pénal des détenus pour dettes a subi quelques variations au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Il fut réglé par un arrêté du 4 novembre 1820, puis par un avis du Conseil d'Etat du 15 novembre 1832, ensuite par les articles 115 et 116 de l'Instruction du 30 octobre 1841, par celles des 7 janvier 1854, 4 septembre 1868, 26 janvier 1875, 15 juin 1877, 5 mars 1880, enfin par le décret de 1885, remplacé aujourd'hui par celui de 1923.

Si l'article 788 du Code de procédure criminelle prescrit de conduire le débiteur dans la prison du lieu, il n'a pas tranché la question de savoir dans laquelle de ces prisons, quand il y a, comme d'ailleurs le prévoit le Code d'Instruction criminelle, une maison d'arrêt distincte de la maison de correction.

Un avis du Conseil d'Etat, du 15 novembre 1832, a prescrit de faire exercer la contrainte par corps dans la maison d'arrêt.

« A défaut de prison spéciale pour dettes, y lit-on, dont l'utilité n'est pas prescrite et ne peut avoir lieu dans tous les

départements, c'est dans les maisons d'arrêt que la contrainte par corps doit-être exercée, à la requête de l'administration de l'enregistrement, comme elle l'est à la requête des particuliers. »

On pourrait remarquer que l'avis était de savoir dans quelle prison il convenait de faire purger la contrainte par corps pour les condamnés ayant achevé leur peine en *maison centrale*, et que le Conseil d'Etat, dans ses considérants, s'est référé exclusivement à l'ordonnance de 1817 qui a affecté les maisons centrales à des condamnés à des peines criminelles ou correctionnelles de plus d'un an.

Il semble que son attention n'ait pas été appelée sur la distinction établie parmi les maisons de courtes peines entre les maisons d'arrêt et de correction.

Toutefois, le Conseil d'Etat a pris soin d'ajouter dans ses considérants que la contrainte pour des peines pécuniaires « ne doit consister que dans la privation de la liberté et ne peut s'exercer dans les lieux où la détention offre un caractère pénal. » De plus, il résulte manifestement de son avis qu'aucune distinction ne lui paraît légitime entre les débiteurs de l'Etat et ceux qui purgent une contrainte par corps à la requête de particuliers.

Ce n'est pas toutefois, ce qui se produit en fait, et si les incarcérations de débiteurs des particuliers ont lieu dans les maisons d'arrêt, les débiteurs vis-à-vis de l'Etat, au contraire, sont incarcérés en général dans les maisons de correction.

Nous disons *en général*, car cette règle n'est pas absolue. C'est, en effet, à la maison d'arrêt que sont conduits indistinctement tous les individus dont le Ministère public a requis l'incarcération, et le transfert des dettiers de l'Etat dans les maisons de correction ne s'effectue qu'autant qu'ils n'auront pas à y subir une condamnation négligeable. Ainsi, à Paris, le transfert de ces dettiers à Fresnes ne s'effectue qu'à la condition qu'ils aient au moins huit jours de détention à purger. Ailleurs, on garde, en fait, dans les maisons d'arrêt, sans provoquer leur transfert, les détenus pour dettes vis-à-vis de l'Etat qui n'ont à purger que des condamnations de moins de cinq jours.

L'Inspection générale, d'ailleurs, se rallie à cet état de choses, principalement pour des motifs d'ordre pratique.

Dans les localités, en effet, qui sont sièges à la fois de maisons d'arrêt et de correction, l'expérience démontre que, tandis que les maisons d'arrêt sont presque toujours encombrées, les

maisons de correction, au contraire, offrent l'avantage de la contenance et de la disponibilité des locaux.

Cela tient, non pas à ce que ces prisons sont plus vastes, mais uniquement au fait que le chiffre des prévenus est partout très supérieur à celui des condamnés, et que la durée de la détention préventive se prolongeant jusqu'au prononcé de l'appel, la majeure partie des courtes peines, parfois même leur totalité, se trouve purgée en détention préventive.

Il est vrai que, à la différence des maisons de correction qui, dans ces localités, sont le plus souvent en commun, la plupart des maisons d'arrêt offrent l'avantage d'être cellulaires, mais cette circonstance est inopérante vis-à-vis des dettiers auxquels le bénéfice de l'emprisonnement cellulaire est inapplicable, comme l'était avant la loi de 1928, dans l'hypothèse de condamnations supérieures à 6 mois de prison, celui de la libération conditionnelle.

D'autre part, l'Administration se conforme, par cette pratique, à la distinction qui semble résulter de l'exposé des motifs de la loi de 1867 où les débiteurs de l'Etat sont considérés comme frappés d'une peine, tandis que les débiteurs de particuliers sont seulement astreints à une épreuve de solvabilité.

En tous cas, elle facilite, ce faisant, dans une certaine mesure, l'application des régimes prescrits par les règlements pénitentiaires vis-à-vis de ces deux catégories de détenus traités, on va le rappeler, de façons assez différentes.

Le règlement du 30 octobre 1841 consacrait deux articles: 115 et 116, au régime des détenus pour dettes. Mais ces articles prévoyaient seulement leur séparation d'avec les autres détenus, et renvoyaient aux règlements des prisons les règles disciplinaires auxquelles devaient être soumis les débiteurs envers les particuliers ou envers l'Etat.

La circulaire du 28 juin 1843, destinée à servir de cadre pour les règlements particuliers des prisons édictait les dispositions suivantes:

« Les détenus pour dettes envers les particuliers, en matière criminelle, correctionnelle ou de police, ne peuvent faire venir du dehors qu'une nourriture semblable à celle de la prison, plus le supplément dont il va être parlé dans l'article suivant (500 grammes de pain et un seul plat ou portion). Les débiteurs de l'Etat de la même catégorie ne peuvent faire venir que ce supplément.

« Les détenus pour dettes en matière civile ou de commerce, sont soumis aux mêmes règles disciplinaires que les prévenus.

Les détenus pour dettes en matière criminelle, correctionnelle ou de police, sont soumis aux mêmes règles disciplinaires que les condamnés. Cependant, ils ne sont pas tenus de travailler ni de porter le costume pénal.

L'article 73 du règlement général est applicable aux détenus pour dettes envers l'Etat en matière civile. Les détenus pour dettes envers les particuliers, en matière criminelle, correctionnelle ou de police ne peuvent louer, dans l'intérieur de la prison, ni être autorisés à faire venir du dehors qu'un coucher semblable à celui de la prison. »

Ce texte consacrait, on le voit, deux régimes distincts, l'un pour les dettiers en matière civile et commerciale, l'autre pour les dettiers en matière correctionnelle ou de simple police. Parmi ces derniers, une ventilation était encore opérée entre les débiteurs de l'Etat et ceux de simples particuliers.

La loi de 1867 a rendu inopérante la première des distinctions ci-dessus.

Postérieurement à cette loi, le règlement du 11 novembre 1885, qui a constitué longtemps la charte du régime pénitentiaire des prisons de courtes peines, s'est occupé des dettiers dans plusieurs de ses articles.

1<sup>o</sup> A l'article 5, dans l'énumération des registres d'écrou qui doivent être tenus dans les prisons, il prévoit la tenue d'un registre spécial pour les détenus pour dettes et ceux mentionnés à l'article 455 du Code de commerce.

2<sup>o</sup> A l'article 32, il dispose que les détenus pour dettes envers l'Etat, en matière criminelle ou correctionnelle, sont soumis aux mêmes règles que les condamnés, mais qu'ils ne sont pas astreints au travail ni assujettis au costume pénal.

Les détenus pour dettes en matière de simple police et en matière de faillite sont soumis au régime disciplinaire des prévenus et accusés.

3<sup>o</sup> L'article 36, relatif au régime alimentaire, reprend cette distinction, mais assimile indistinctement aux condamnés tous les dettiers de l'Etat, en matière criminelle, correctionnelle ou de simple police, tandis que sont assimilés aux prévenus les détenus pour dettes à l'égard des particuliers.

4<sup>o</sup> Enfin, l'article 73, relatif au produit du travail des dettiers, ne comporte plus de distinctions entre les diverses catégories, en spécifiant qu'ils seront employés, sur leur demande, aux divers travaux de la prison, et profiteront des

7/10 du produit de leur travail avec la faculté de les dépenser intégralement au cours de leur détention.

Ce règlement est aujourd'hui remplacé par deux décrets de 1923, l'un pour les prisons en commun, l'autre pour les établissements cellulaires qui contiennent à l'égard des dettiers des dispositions prévoyant:

1° Leur inscription sur un registre d'écrou spécial.

2° Dans les prisons en commun, leur affectation à des quartiers distincts: les détenus pour dettes en matière de simple police ou de faillite, au quartier des prévenus et accusés, les dettiers envers l'Etat en matière criminelle et correctionnelle à celui des condamnés.

3° Leur régime alimentaire, qui pour les détenus à l'égard de l'Etat, indistinctement, est celui des condamnés, et pour les autres, celui des prévenus.

4° La faculté d'occuper une cellule de pistole, limitée aux détenus pour dettes à l'égard de particuliers.

5° La dispense du costume pénal.

6° Le régime du travail qui demeure facultatif à l'égard de tous les dettiers, mais reste soumis aux règles disciplinaires des condamnés sous réserve de la dispense de la tâche.

Quant à la mesure prescrivant l'octroi aux dettiers ayant demandé du travail, des 7/10 de son produit, entièrement versés au disponible elle n'était pas reproduite dans le règlement de 1923 et elle découle aujourd'hui d'une loi et d'un arrêté postérieurs d'Août et Octobre 1926.

Il en résulte une situation assez complexe qui distingue les dettiers en trois groupes:

a) dettiers vis-à-vis de l'Etat en matière criminelle et correctionnelle;

b) dettiers vis-à-vis de l'Etat en matière de simple police;

c) dettiers vis-à-vis des particuliers.

Les premiers sont placés dans le quartier des condamnés, soumis à la discipline, au régime alimentaire des condamnés, mais sont dispensés du costume pénal, ne sont pas assujettis au travail et perçoivent les 7/10 de son produit versés à leur pécule disponible.

Les dettiers vis-à-vis des particuliers sont placés au quartier des prévenus et assimilés à ces derniers en tous points.

Les débiteurs de l'Etat en matière de simple police bénéficient d'un régime analogue, sous réserve de l'alimentation qui est celle des condamnés, pour la raison qu'elle demeure à la charge de l'Etat, tandis que celle des dettiers vis-à-vis des particuliers s'impute sur les consignations versées par ceux-ci.

Du point de vue disciplinaire, l'écart du régime qui distingue, d'une part, les débiteurs de l'Etat, en matière criminelle et correctionnelle, d'autre part, les autres détenus pour dettes, est caractérisé par les points suivants: droit à l'usage du tabac, dispense de promenade quotidienne, droit de recevoir des visites tous les jours (au lieu de deux fois par semaine), droit de correspondre tous les jours (au lieu d'une fois par semaine), exclusion, dans l'échelle des sanctions répressives, de la réprimande et du retrait de droit de visite et correspondance.

Par contre, tous les détenus pour dettes sont astreints, comme tous détenus, à la fouille, au dépôt de leur argent et de leurs bijoux. Les cris, les chants, les conversations bruyantes sont interdits. Ils ne doivent avoir à leur disposition aucun instrument dangereux; ils doivent faire leur lit et entretenir leur place dans les dortoirs. Les visites qu'ils reçoivent ne doivent pas dépasser un quart d'heure et ont lieu en présence de surveillants. Leur correspondance est lue au départ et à l'arrivée.

Ils peuvent se voir infliger des sanctions disciplinaires autres que celles écartées ci-dessus, et leur régime alimentaire n'est assimilé à celui des prévenus que dans les limites de la consignation déposée.

### III. — ÉTENDUE D'APPLICATION DE LA CONTRAINTE PAR CORPS

Ces notions générales une fois rappelées et ces particularités signalées, nous allons examiner les conditions actuelles d'application de la prison pour dettes, à la suite d'investigations dans les établissements correctifs et aux termes de statistiques portant sur le nombre des dettiers écroués, sur les motifs de leur détention, la durée des condamnations prononcées et sur les résultats obtenus.

Ces statistiques s'appliquent à 160 prisons. C'est dire qu'elles ne concernent pas la totalité de nos établissements de correction. Il va de soi que les prisons, au nombre d'une soixantaine, qui n'ont été réouvertes qu'à partir d'Octobre 1931, n'y sont pas comprises, mais cette circonstance est indifférente puisque les dettiers qui s'y fussent trouvés étaient incarcérés dans les prisons de rattachement.

Plus importante est la lacune qui a consisté à laisser de côté pour certains calculs, non seulement les prisons de Fresnes et de la Santé, mais l'ensemble des maisons d'arrêt des circonscriptions de Loos et de Lyon, soit une quarantaine d'établissements parmi lesquels certains sont de première catégorie.

L'ensemble de la tâche annuelle de l'Inspection générale ne lui a pas permis de faire davantage en ce qui concerne la question des dettiers. Il conviendra de tenir compte, dans l'appréciation des chiffres globaux, de la lacune précitée, mais il reste, néanmoins, une très large matière à édification.

## I — DETTIERS VIS-A-VIS DE L'ETAT

Le nombre le plus élevé des condamnés à la prison pour dettes, au profit de l'Etat, s'est trouvé dans deux prisons de l'ouest, celle du Havre et celle de Rouen, qui viennent largement en tête, avec les chiffres imposants de :

1.478 au Havre en 1930 et 673 en 1931 (1<sup>er</sup> semestre);

1.049 à Rouen en 1930 et 569 en 1931 (1<sup>er</sup> semestre);

Viennent ensuite les prisons de Marseille avec 497 hommes et 357 femmes, total 854, en 1930 et 321 hommes et 250 femmes, total 571, en 1931 (1<sup>er</sup> semestre).

Nantes a reçu 704 dettiers en 1930, Nancy 535 dettiers en 1930, et 127 en 1931 (1<sup>er</sup> semestre).

Ce n'est qu'après ces établissements que se classent les prisons de la Seine avec des chiffres de dettiers qui n'ont atteint que 339 à Fresnes en 1930 et 133 à Saint-Lazare, total 472.

Nous tombons ensuite au chiffre de 261 en 1930 et 151 pour 1931 pour la prison de Clermont-Ferrand; 234 et 263 à Bordeaux; 193 et 65 à Lorient; 170 (1930 et 1931) à Metz; 165 et 70 à Toulon; 143 et 71 à Epinal; 139 et 88 à Strasbourg; 130 et 71 à Dieppe; 126 et 71 à Bastia.

Sont inférieures à la centaine, les condamnations purgées à : Brest 99 et 68; le Puy 95 et 27; Nice 94 et 104;

Caen 91 et 68; Angers 83 et 28; Saint-Malo 84 et 53; Nîmes 74 et 36; Mulhouse 72 et 72; Belfort 73 et 59; Colmar 63 et 75; Cholet 62 et 28; Lannion 62 et 60; Poitiers 62 et 41; Montpellier 58 et 26; Tours 52 et 59; Evreux 52 et 24; Dieppe 50 et 30.

Enfin, et en passant des séries intermédiaires: à Nevers, Riom, Semur, Grenoble, Périgueux, Montmédy, Mende, Rethel, Castres, Albi, Saint-Brieuc, Laval, Argentan, Narbonne, Agén, on n'a trouvé qu'entre 10 et 20 dettiers.

Nous nous bornerons aux quelques indications ci-après :

Dans la prison du Havre, on trouve :

1.014	condamnations à 1 jour.
430	— — de 1 à 5 jours;
60	— — de 15 jours;
41	— — de 30 jours;
20	— — à 2 mois;
1	— — à 3 mois;
1	— — à 4 mois;
1	— — à 6 mois.

A Rouen :

214	condamnations à 1 jour;
536	— — 2 jours;
218	— — 5 —
40	— — 15 —
22	— — 30 —
8	— — 2 mois;
4	— — 4 —

A Nantes :

40	condamnations à 1 jour;
542	— — 2 jours;
92	— — 5 —
14	— — 15 —
5	— — 30 —

A Marseille :

17	femmes et 312 hommes à	1	jour;
2	—	9	— 2 jours;
333	—	125	— 5 —
3	—	27	— 15 —
		10	— 1 mois;
1	—	7	— 2 —
2	—	1	— 4 —
1	—	6	

Dans les 25 prisons où le nombre le plus élevé de dettiers a été constaté la décomposition du nombre de journées de détention encourues par eux est la suivante :

1	jour :	3.070;
2	jours :	2.052;
3	—	123;
4	—	283;
5	—	1.534;
7	—	31;
10	—	17;
15	—	397;
20	—	10;
30	—	147;
40	—	30;
2	mois :	66;
3	—	11;
4	—	47;
6	—	16;

Il a paru encore possible, en limitant cette statistique aux 25 prisons ci-dessus, de rechercher quels sont les délits ou contraventions ayant donné naissance aux condamnations prononcées.

A Rouen, les contraintes infligées l'étaient à raison de :

- 108 pour vol et abus de confiance;
- 102 pour coups et blessures;
- 10 pour outrages et rebellion;
- 3 pour outrage à la pudeur;
- 444 pour ivresse;
- 186 pour infractions aux arrêtés municipaux;
- 131 pour infractions aux arrêtés sur les mœurs;
- 18 pour infractions aux règlements de chasse.

A Nantes, on trouve :

- 14 pour vols et abus de confiance;
- 51 pour coups et blessures;
- 11 pour outrages et rébellion;
- 83 pour infractions aux arrêtés municipaux;
- 94 pour infractions à la police des mœurs;
- 2 pour infractions à la chasse;
- 7 pour infractions à la pêche.

A Marseille :

- 107 pour vols et abus de confiance;
- 46 pour coups et blessures;
- 14 pour outrages et rebellion;
- 11 pour ivresse;
- 297 pour infractions aux arrêtés municipaux;
- 93 pour infractions à la police des mœurs.

A Nancy :

- 32 pour vols et abus de confiance;
- 76 pour coups et blessures;
- 79 pour ivresse;
- 51 pour infractions aux arrêtés municipaux;
- 272 pour infractions à la police des mœurs.

Pour les 25 prisons ci-dessus, on trouve parmi les infractions les plus courantes ayant entraîné des contraintes, un total de condamnations de :

1°) pour les délits	{	vols et abus de confiance	563	condamnations;
		coups et blessures	728	—
		outrages et rebellion	115	—
2°) pour les contraventions	{	infractions aux arrêtés municipaux	1.089	—
		ivresse	1.516	—
		mœurs	677	—

N'ont pas été décomptées les multiples condamnations encourues pour infractions de la police des chemins de fer, de la chasse, de la pêche, de paris aux courses, de la carte d'identité, de la vente de substances vénéneuses et même pour entretien de concubines, bien qu'on en compte 52 à Clermont-Ferrand, 16 à Pau, 10 à Bordeaux, 6 à Epinal, etc.

Quant à l'importance des sommes ayant fait l'objet des condamnations, elle ressort à :

moins de 100 francs pour	1.566	contraintes.
de 100 à 500 —	4.304	—
de 500 à 1.000 francs pour	737	—
de 1.000 à 5.000 francs pour	442	—
de 5.000 à 10.000 francs pour	42	—
de 10.000 à 15.000 francs pour	6	—
plus de 15.000 francs pour	17	—

On aura encore une idée de l'importance des sommes à récupérer sur les dettiers par les chiffres suivants. Le total des sommes dues en vertu des condamnations purgées à la prison du Havre, s'élevait à 411.288 fr. 74, avec 440 inférieures à 100 francs et 868 de 100 à 500 francs.

A la prison de Rouen: 402.478 fr. 29 avec 247 condamnations inférieures à 100 francs, 627 de 100 à 500 francs.

A Marseille, 432.136 fr. 32 avec 273 condamnations inférieures à 100 francs et 420 inférieures à 500 francs.

A Bordeaux, 117.450 fr. 16 avec 57 condamnations inférieures à 100 francs et 131 inférieures à 500 francs.

A Metz, 154.023 fr. 85 avec 51 condamnations inférieures à 100 francs et 70 inférieures à 500 francs.

A Bastia, 109.286 fr. 71 avec 42 condamnations inférieures à 100 francs et 57 inférieures à 500 francs.

Le Puy, 88.285 francs pour 95 condamnations.

Caen, 32.970 fr. 23 pour 91 condamnations.

Saint-Malo, 20.767 fr. 75 pour 84 condamnations.

Angers, 31.425 fr. 99 pour 83 condamnations.

Nîmes, 73.420 fr. 22 pour 74 condamnations.

Belfort, 22.633 fr. 83 pour 73 condamnations.

Mulhouse, 100.921 pour 72 condamnations.

Pau, 33.988 fr. 77 pour 62 condamnations.

Cholet, 18.462 fr. 45 pour 62 condamnations.

Le Mans, 43.145 fr. 51 pour 62 condamnations.

Montpellier, 77.543 fr. 10 pour 58 condamnations.

Tours, 33.127 fr. 50 pour 57 condamnations.

Rennes, 27.343 fr. 87 pour 52 condamnations.

Perpignan, 20.430 fr. 87 pour 50 condamnations.

Mais la question qui domine les constatations de l'Inspection générale est celle de savoir à quoi ont abouti ces condamnations, du point de vue du paiement des sommes dues.

A Rouen, pour 704 condamnés pour dettes, débiteurs au total de 222.142 fr. 23, il a été récupéré sur sept d'entre eux, dont la dette s'élevait ensemble à 1.061 fr. 28, la somme totale de 204 fr. 44.

A Marseille, pour 497 dettiers, devant en tout 247.363 fr. 36, il a été effectué dix-huit paiements partiels qui se sont montés en tout à 3.884 fr. 10, sur 26.272 fr. 99 dus par eux.

A Nancy, pour 214.691 fr. 72 dus par 535 condamnés, sept paiements, au total 1.875 fr. 65.

A Clermont-Ferrand, pour 261 dettiers devant en tout 65.355 fr. 27, huit paiements totaux pour 1.453 fr. 61 et sept paiements partiels pour 577 fr. 84.

A Metz, pour 154.023 fr. 85 dus par 170 détenus, quatre paiements pour un total de 5.780 fr. 53.

A Toulouse, pour 127.527 fr. 48 dus par 165 dettiers, dix paiements partiels pour un total de 1.114 fr. 50.

A Epinal, pour 52.380 fr. 55 dus par 143 condamnés un seul paiement d'un total de 573 fr. 77.

A Strasbourg, pour 41.223 fr. 88 dus par 139 dettiers, deux paiements totaux pour un total de 1.046 fr. 60 et un paiement partiel de 300 francs.

Etc...

Pour un bloc de 12 prisons, on trouve 913.843 francs dus par 971 dettiers, et 50 paiements (totaux ou partiels) s'élevant ensemble à 31.029 francs.

Aussi, en présence de ces constatations, l'Inspection générale s'est-elle efforcée de rechercher si, pour les prisons qui ont fait l'objet de ces statistiques, le total des recouvrements effectués par l'Etat sur ses débiteurs équivalait aux dépenses assumées par lui pour leur détention.

Il y a des incertitudes, car le nombre de journées de détention infligés n'égale pas toujours celui des journées subies. Les élargissements par application de l'article 10 de la loi

de 1867, pour survenance d'âge, constatation d'indigence, sont assez fréquentes, et s'il a été possible, dans bien des cas, d'en établir le pourcentage, il s'agit d'un pourcentage s'appliquant à l'ensemble des libérations prononcées par rapport aux condamnations encourues, sans plus de précisions.

Ces pourcentages sont, d'ailleurs, des plus variables. Ainsi, s'il n'a été prononcé que 19 libérations anticipées au Hayne, pour 1.478 détenus, il convient de remarquer que plus de 1.000 n'étaient condamnés que pour un jour. Même observation à Rouen, où on constate 16 libérations pour 1.049 dettlers, mais 214 condamnations à un jour, 536 à deux jours et 218 à 5 jours.

A l'inverse, au Puy, sur 95 condamnations prononcées il est intervenu 85 libérations anticipées.

Les chiffres de :

Marseille	232 libérations sur 357 ;
Bastia	74 — 126 ;
Montpellier	36 — 58 ;
Limoges	19 — 45 ;
Le Mans	18 — 68 ;
Castres	13 — 17 ;
Yssingaux	7 — 8.

etc... à l'opposé de ceux de :

Dieppe	1 libération sur 130 ;
St-Nazaire	2 — 128 ;
St-Malo	3 — 84 ;
Angers	4 — 83 ;

etc., sont peut-être l'indice que les condamnations prononcées dans ces dernières prisons, étaient de durée très faible par rapport à celles des prisons du premier groupe.

Il aurait fallu des enquêtes excédant les disponibilités de temps de l'Inspection générale pour indiquer avec exactitude quelle est la durée individuelle des condamnations n'ayant pas été intégralement purgées et le nombre de jours dont ont bénéficié les dettlers bénéficiaires de l'élargissement.

La seule approximation possible est de donner le nombre des condamnations non entièrement exécutées par rapport au chiffre des condamnations prononcées. On verra que cette donnée est utilisable dans un essai de calcul du coût des journées de détention.

Or, sur chiffre de 9,569 condamnations prononcées, dans les 160 prisons objet de statistiques, 1.066 n'ont pas été subies intégralement, soit une proportion d'environ 8 p. 100.

Le tableau ci-après indique, pour chacune des prisons ayant fait l'objet de l'enquête, le total des sommes dues par les débiteurs ; le total des sommes acquittées ainsi que le nombre des dettlers ayant amorti leur dette ; enfin, le nombre de journées de détentions infligées, sans rechercher, pour la raison ci-dessus exposée, le nombre des journées effectivement subies par chacun d'eux.

ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de dettiers.	Dettiers libérés par anticipation.	SOMMES ACQUITTÉES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
	francs c.			francs c.		
<i>Prisons où le montant des sommes dues est de 100.000 francs et au-dessus.</i>						
Colmar.....	1.085.478 22	63	5	4.076 11	26	833
Le Havre.....	411.288 74	1.478	19	»	»	6.409
Rouen.....	402.478 29	1.049	16	1.820 21	4	4.792
Marseille.....	247.365 36	497	77	26.958 95	21	2.207
Nantes.....	222.142 23	704	9	338 02	8	2.041
Nancy.....	214.691 77	535	7	1.875 65	7	2.721
Marseille (Présentes).....	184.770 96	357	232	994 85	7	1.855
Saint-Lazare.....	197.294 98	133	3	39.822 29	18	3.284
Versailles.....	171.508 52	106	12	7.786 40	4	2.006
Metz.....	154.023 85	170	1	5.780 53	4	2.175
Briey.....	152.908 66	20	2	363 35	3	323
Clermont-Ferrand	146.082 02	3	1	»	»	152
Toulouse.....	127.427 48	165	32	1.020 05	10	1.485
Bordeaux.....	117.450 00	234	27	»	»	1.441
Bastia.....	109.286 71	126	74	77 93	1	917
Mulhouse.....	100.921 00	72	7	8.535 70	11	945
<b>TOTAUX.....</b>	<b>4.045.118 79</b>	<b>5.712</b>	<b>524</b>	<b>99.450 04</b>	<b>124</b>	<b>33.586</b>
<i>Prisons où le montant des sommes dues est de 50.000 à 100.000 francs.</i>						
Rethel.....	97.095 40	16	»	500	1	550
Saumur.....	96.712 84	19	1	1.405	3	393
Pontoise.....	78.100 74	25	6	14.448 49	4	1.039
<i>A reporter...</i>	271.908 98	60	7	16.353 49	8	1.982

ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de dettiers.	Dettiers libérés par anticipation.	SOMMES ACQUITTÉES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
	francs c.			francs c.		
<i>(suite.)</i>						
<i>Report .....</i>	271.908 98	60	7	16.353 49	8	1.982
Le Puy.....	88.285 84	95	85	491 10	3	2.549
Montpellier.....	77.543 10	58	36	»	»	552
Nîmes.....	73.420 22	74	25	872 77	4	772
Brest.....	73.954 65	99	2	716 77	3	1.005
Albi.....	72.151 59	15	9	»	»	346
Clermont-Ferrand	65.355 27	261	25	2.331 45	15	1.415
Nice.....	61.888 64	94	27	6.200 59	4	1.532
Lorient.....	61.153 53	193	»	»	»	848
Troyes.....	58.938 74	43	16	680 92	3	1.066
Épinal.....	52.380 55	143	15	573 77	1	1.501
Argentan.....	51.843 89	12	1	509 50	4	196
Corbeil.....	50.312 07	43	1	19.429 98	2	1.191
<b>TOTAUX.....</b>	<b>1.059.137 07</b>	<b>1.190</b>	<b>249</b>	<b>48.160 34</b>	<b>47</b>	<b>14.955</b>
<i>Prisons où le montant des sommes dues est de 50.000 à 50.000 francs :</i>						
Vesoul.....	48.483 35	33	»	»	»	1.726
Quimper.....	47.225 53	48	7	»	»	825
Bourges.....	47.200 68	40	3	4.325 10	11	771
Beauvais.....	44.046 48	36	6	»	»	550
Le Mans.....	43.145 51	62	18	»	»	455
Moulins.....	42.898 50	29	2	2.048 20	5	1.593
<i>A reporter...</i>	273.000 05	248	36	6.373 30	16	5.920

ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de		SOMMES ACQUITTES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
		dettiers.	Dettiers libérés par anticipation.			
	francs c.			francs c.		
<i>(suite.)</i>						
<i>Report</i> .....	273.000 05	248	36	6.373 30	16	5.920
Strasbourg (Correction).....	41.223 88	139	2	1.346 60	3	544
Sarreguemines...	39.691 72	34	2	»	»	486
Avignon.....	39.612 72	49	10	426 56	1	753
Dieppe.....	38.116 18	130	1	»	»	943
Limoges.....	35.605 46	45	19	»	»	427
Privas.....	35.192 98	20	8	155 30	2	455
Pau.....	33.988 77	62	4	3.056 70	3	383
Chaumont.....	33.596 56	23	»	28.437 92	7	281
Tours.....	33.127 50	57	1	1.605 70	12	412
Caen.....	32.970 23	91	4	»	»	407
Compiègne.....	32.856 26	32	1	8.613 32	14	432
Angers.....	31.425 99	83	4	»	»	692
<b>TOTAUX.....</b>	<b>700.408 30</b>	<b>1.013</b>	<b>92</b>	<b>50.015 40</b>	<b>58</b>	<b>12.135</b>
<i>Prisons où le montant des sommes dues est de 10.000 à 30.000 francs :</i>						
Ajaccio.....	29.788 38	47	14	»	»	242
Evreux.....	29.289 07	52	4	»	»	501
Orléans.....	28.937 55	29	5	»	»	809
Nevers.....	28.387 79	16	5	»	»	529
Reims.....	28.286 19	36	7	»	»	498
Rennes.....	27.343 87	52	7	1.655 60	5	605
<i>A reporter</i> ...	172.032 85	232	42	1.655 60	5	3.184

ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de		SOMMES ACQUITTES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
		dettiers.	Dettiers libérés par anticipation.			
	francs c.			francs c.		
<i>(suite.)</i>						
<i>Report</i> .....	172.032 85	232	42	1.655 60	5	3.184
Châlons.....	26.033 16	24	1	»	»	801
Charleville.....	25.628 66	59	6	1.979 »	6	522
Castres.....	24.113 54	17	13	199 »	2	478
Saint-Nazaire....	23.129 64	129	2	»	»	447
Belfort.....	22.633 83	73	»	26 13	1	324
Perpignan.....	22.430 89	50	13	»	»	264
Saint-Malo.....	20.767 75	84	3	»	»	531
Saverne.....	20.469 33	43	»	4.130 20	1	321
Valence.....	19.200 04	21	2	9.173 10	1	225
Cherbourg.....	18.462 49	62	4	811 85	1	437
Melun.....	18.333 99	10	»	»	»	166
Hagueneau.....	17.897 11	3	»	»	»	150
Brioude.....	17.579 38	12	6	»	»	340
Toulon.....	17.480 73	32	13	5.474 52	4	203
Chartres.....	17.206 92	28	»	»	»	251
Montauban.....	15.522 58	11	»	11.828 65	1	176
Listeux.....	15.328 08	34	»	970 50	8	232
Foix.....	14.110 29	7	1	8.271 85	1	174
Tarbes.....	13.955 56	28	5	759 25	3	213
La Rochelle.....	13.569 39	46	1	»	»	275
Meaux.....	13.295 63	23	»	»	»	297
Vannes.....	12.276 90	39	3	»	»	299
<i>A reporter</i> ...	581.458 74	1.047	115	45.279 65	34	10.310

ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de dettiers.		SOMMES ACQUITTÉES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
	francs c.			francs c.		
(suite.)						
<i>Report</i> .....	581.458 74	1.048	115	45.279 65	34	10.310
Coulommiers ....	11.897 40	3	»	10.528 03	1	145
Montluçon.....	11.836 24	28	8	1.058 86	5	203
Digne .....	11.583 58	7	1	8.942 55	1	161
Carcassonne .....	10.865 18	24	»	26 25	1	274
Alençon .....	10.780 34	22	»	»	»	197
Béziers.....	10.163 68	48	7	»	»	258
<b>TOTAUX.....</b>	<b>648.585 16</b>	<b>1.480</b>	<b>131</b>	<b>65.835 34</b>	<b>42</b>	<b>11.548</b>
<i>Prisons où le montant des sommes dues est inférieur à 10.000 francs :</i>						
Périgueux .....	9.822 70	17	3	462 36	1	227
Coutances .....	9.490 65	23	13	35 80	2	158
Mende .....	9.277 »	10	2	»	»	309
Lunéville.....	9.176 17	29	»	253 63	3	130
Angoulême .....	9.112 87	29	1	54 79	1	131
Aix .....	9.030 67	23	1	1.054 33	6	149
Aurillac .....	8.982 80	9	5	»	»	175
Blaye .....	8.410 69	4	»	»	»	157
Guéret .....	7.831 82	12	»	70 »	2	46
Provins .....	7.747 30	9	1	2.382 36	3	279
Poitiers .....	7.170 98	16	6	»	»	121
Narbonne.....	6.936 38	13	2	438 »	2	220
<i>A reporter</i> ...	102.990 03	194	34	4.751 21	20	2.102

ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de dettiers.		SOMMES ACQUITTÉES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
	francs c.			francs c.		
(suite.)						
<i>Report</i> .....	102.990 03	194	34	4.751 21	20	2.102
Montargis .....	6.462 71	9	2	»	»	152
Montmédy.....	6.295 98	10	»	468 20	4	113
Versailles .....	5.587 21	9	»	»	»	41
Alès.....	5.464 61	3	1	»	»	65
Cahors .....	5.197 46	7	5	»	»	34
La Roche s/Yon..	5.155 55	12	1	»	»	99
Saint-Brieuc.....	4.861 05	17	2	»	»	74
Senlis .....	4.649 11	5	1	»	»	60
Sens .....	4.644 50	12	1	307 70	3	89
Riom.....	4.600 17	15	»	123 38	1	118
Laval .....	4.580 53	11	»	»	»	73
Les Sables d'O...	4.519 14	22	»	»	»	89
Rodez .....	4.497 72	7	3	»	»	56
Villefranche-de-R	4.433 19	5	3	»	»	55
Yssingeaux .....	4.298 14	8	7	600 »	1	39
Saint-Mihiel .....	4.177 21	8	»	974 03	1	47
Bernay .....	4.061 46	6	»	650 »	1	51
Millau .....	4.030 31	6	5	»	»	100
Mont-de-Marsan..	3.919 15	7	»	»	»	70
Auxerre .....	3.519 05	5	2	»	»	106
Remiremont.....	3.437 48	9	2	»	»	87
Saint-Amand .....	3.360 03	3	1	»	»	50
Agen .....	3.224 02	10	»	»	»	80
<i>A reporter</i> ...	207.965 81	400	70	7.874 52	31	3.850

ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de dettiers.		SOMMES ACQUITTEES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
	francs c.			francs c.		
(suite.)						
<i>Report</i> .....	207.965 81	400	70	8.874 52	31	3.850
Auch.....	3.416 55	8	3	420 »	1	64
Bergerac.....	2.903 98	7	2	104 50	1	44
Corte.....	2.826 05	7	»	»	»	30
Pont-Audemer ...	2.774 49	8	»	»	»	35
Bayeux.....	2.744 20	5	»	1.873 12	1	48
Saintes.....	2.668 76	5	»	»	»	31
Cusset.....	2.585 55	11	1	260 11	2	43
Largentière.....	2.534 56	4	1	400 »	1	34
Guingamp .....	2.492 43	4	2	»	»	50
Libourne .....	2.400 61	4	1	»	»	16
Verdun.....	2.393 82	6	»	1.187 59	1	54
Fougères .....	2.357 84	7	2	»	»	63
Grasse .....	2.267 17	4	»	»	»	16
Pont-l'Évêque. .	2.195 35	6	1	»	»	37
Niort.....	2.133 62	9	»	»	»	23
Wassy .....	1.816 89	3	1	»	»	91
Bressuire.....	1.747 11	5	»	»	»	17
Les Andelys ....	1.711 13	3	»	»	»	27
Draguignan.....	1.645 46	1	»	70 15	1	30
Tulle.....	1.583 26	9	2	»	»	59
Saint-Flour .....	1.583 26	1	1	»	»	30
La Réole .....	1.539 95	2	1	»	»	16
Brive.....	1.520 50	1	»	»	»	2
<i>A reporter</i> ...	259.509 09	520	88	12.189 99	39	4.719

ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de dettiers.		SOMMES ACQUITTEES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
	francs c.			francs c.		
(suite.)						
<i>Report</i> .....	259.509 09	520	88	12.189 99	39	4.719
Thiers.....	4.508 13	6	»	50 26	1	69
Dinan.....	1.375 90	4	»	299 50	2	16
Strasbourg.....	1.346 75	5	»	»	»	23
Fontainebleau....	1.306 60	9	»	»	»	17
Tournon.....	1.039 28	2	»	»	»	16
Saint-Gaudens ...	1.033 83	3	»	»	»	11
Épernay.....	933 85	4	»	»	»	14
Mantes.....	801 21	2	»	161 20	1	10
Bar-le-Duc.....	748 02	1	»	708 02	1	15
Sedan.....	715 29	2	»	»	»	7
Rambouillet .....	686 92	2	»	100 »	1	6
Chauteaubriand..	633 44	1	»	»	»	15
Dax .....	420 58	2	»	»	»	10
Étampes.....	419 38	1	»	»	»	»
Donfront.....	403 95	1	»	»	»	15
Avranches.....	288 80	1	»	»	»	5
Montélimar.....	269 29	2	»	»	»	4
Gap.....	200 65	3	»	»	»	5
Saint-Lo.....	199 50	1	»	»	»	2
Fontenay-le-Cte..	147 50	1	»	»	»	5
Chinon .....	93 50	1	»	»	»	4
<b>TOTAUX.....</b>	<b>274.021 46</b>	<b>574</b>	<b>88</b>	<b>13.508 97</b>	<b>45</b>	<b>4.988</b>

## RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

DIVISIONS PRÉCÉDENTES DES ÉTABLISSEMENTS	SOMMES DUES	Nombre de dettiers.	Det- tiers libérés par anticipation.	SOMMES ACQUITTÉES	Nombre de détenus ayant payé.	Nombre de journées de détention infligées.
	francs c.			francs c.		
<i>Récapitulation :</i>						
100.000 et plus..	4 043.118 79	5.712	524	99.450 04	124	33.586
50 à 100.000.....	1.059.137 07	1.190	219	48.160 34	47	14 955
30 à 50.000.....	700.408 30	1.013	92	50.015 40	58	12.135
10 à 30.000.....	648.585 16	1.180	131	65 835 34	42	11.548
Inférieures à 10.000.....	274.021 46	574	88	13.508 97	45	4.988
<b>TOTAUX.....</b>	<b>6.727.270 78</b>	<b>9.669</b>	<b>1.084</b>	<b>276.970 09</b>	<b>316</b>	<b>77.212</b>

Il a donc été constaté que sur un total de débiteurs incarcérés de 9.669, dans 160 prisons envisagées, pour une dette totale de 6.727.270 francs; l'Etat a récupéré sur 316 d'entre eux, la somme totale de 276.970 francs, soit un peu plus d'un vingt-quatrième, c'est-à-dire 4 p. 100.

La statistique indique, d'autre part, que le nombre de journées de détention infligées à ces dettiers, a été de 77.212, correspondant aux 9.669 condamnations encourues.

D'où il est possible de dégager une moyenne de 8 jours par condamnation.

Sans doute, il n'est pas rigoureusement mathématique d'appliquer ce coefficient 8 aux 1.014 libérations intervenues parce que ces libérations s'octroient plus fréquemment à des détenus purgeant des condamnations longues que des condamnations brèves. Mais comme elles portent, en général, sur moitié

de la peine, c'est comme si on ne tenait compte que de la moitié de la peine encourue sur des condamnations d'une moyenne de 15 jours.

Cela donne, sinon une précision rigoureuse, du moins une approximation acceptable et permet d'évaluer à:

$$77.212 - (1.084 \times 8) 8.672 = 68.450,$$

le chiffre des journées de détention purgées par l'effectif ci-dessus de dettiers.

Le coût de la récupération des 276.970 francs acquittés par l'ensemble de ceux-ci correspondrait au coût de 68.540 journées de détention que l'Etat évalue, en général, à 5 francs, soit 342.700 francs.

Le résultat serait une perte pour le Trésor de 65.730 francs à ajouter au montant de sa créance primitive.

## II. — DETTIERS VIS-A-VIS DE PARTICULIERS

Bien que les constatations ci-après n'intéressent plus le Trésor, l'Inspection générale a examiné la question de la contrainte par corps à l'égard des débiteurs vis-à-vis de particuliers.

Si l'application de la contrainte par corps aux débiteurs de l'Etat est relativement assez fréquente, par contre, les statistiques dressées à l'égard des débiteurs des particuliers accusent des chiffres incomparablement moins élevés. Elles ne se prêtent d'ailleurs pas à une récapitulation globale, à raison de l'extrême dissémination de cet effectif pénal et des diversités que présentent ces affaires. On se bornera à indiquer, pour celles des prisons qui sont les mêmes que ci-dessus, les renseignements recueillis à l'égard de ces dettiers.

C'est à Marseille qu'on en constate le plus grand nombre, soit un total de 5 dettiers en 1930.

Leurs condamnations ont été de:

- 2 jours pour un débiteur de 1 franc de dommages-intérêts;
- 15 jours pour un débiteur de 1.000 francs, libéré au bout de 8 jours pour indigence;
- 30 jours pour un débiteur de 2.000 francs, libéré au bout de 12 jours par suite de transaction;
- 2 mois pour un débiteur de 4.000 francs, libéré au bout d'un mois pour indigence;
- 4 mois pour une condamnation pour coups et blessures, libéré au bout de 4 jours après désistement de la partie civile,

A Nîmes, il a été subi quatre condamnations dont trois pour délits de chasse sur le terrain d'autrui, et une pour coups et blessures. Indemnités: 600, 600, 400 et 188 francs. Durée des contraintes deux et cinq jours. Créanciers non désintéressés.

A Rouen, trois condamnations, deux pour dommages-intérêts: 10.525 francs (30 jours) et une pour abus de confiance (34.000 francs, quatre mois non subis) libération à demi-peine à la demande des créanciers. Aucun versement n'a été fait à ceux-ci.

A Nancy, trois condamnations: l'une à 1.171 francs, 15 jours pour coups et blessures; la deuxième à 14.000 francs, quatre mois pour abus de confiance; la troisième à 3.500 francs, deux mois pour injures et diffamation.

Le premier seul a payé, après avoir subi quinze jours de détention. Le deuxième n'a subi que deux mois et a bénéficié de l'article 10 de la loi de 1867. Le troisième n'a subi que 46 jours et a été libéré sur l'ordre du Parquet.

Deux dettiers ont été écroués à Tours, l'un à quatre mois pour défaut de paiement, l'autre à 30 jours pour injures et diffamation. Le premier a subi sa peine; le deuxième n'a subi que quinze jours, bénéficiant de la double réduction de l'âge et de l'indigence.

Etc...

Se sont terminées par des transactions:

Une peine de quatre mois, prison de Mulhouse, après deux jours de détention.

Une peine de six mois, prison de la Rochelle (6.000 francs), après deux mois et 18 jours.

Ont été libérés par application de l'article 10 de la loi de 1867:

A Aix, un débiteur de 2.000 francs, condamné à quatre mois, détention: 37 jours.

A Bordeaux, un débiteur condamné à deux mois et qui a subi un mois et demi.

Ont été libérés pour indigence:

A Orléans, un débiteur de 84.221 francs pour dommages-intérêts, condamné à quatre mois et qui a subi un mois.

A Agen, un débiteur de 50.000 francs pour dommages-intérêts, condamnation de deux mois et qui a subi 30 jours.

Ont été intégralement subies:

Une peine de quatre mois, prison de Blois, pour coups et blessures (20.000 francs); une peine de quatre mois au Puy,

pour coups et blessures (12.000 francs); une peine de dix-huit jours, prison de Briey pour faillite (4.514 francs); une peine de sept jours, prison de Strasbourg (730 francs); une peine de cinq jours, Saint-Mihiel (553 francs), pour diffamation.

On signale, enfin un dettier à la prison de Foix pour faillite et un dettier écroué à Chartres.

Au total, sur l'ensemble des établissements sur lesquels ont porté les statistiques, il a été purgé des condamnations pour dettes dans 25 établissements pour un total de 37 dettiers, sur lesquels plus des deux tiers n'ont pas subi intégralement leur peine et dont quatre ou cinq, tout au plus, ont désintéressé intégralement ou partiellement leurs créanciers.

Il convient d'ajouter que dans certaines de ces prisons, les rapports indiquent qu'une assez forte proportion de débiteurs condamnés n'ont pas été écroués. C'est ainsi qu'à Nice, un seul dettier l'a été, sur 12 ayant encouru des condamnations; à Marseille, le nombre des débiteurs non écroués depuis 1925 serait de neuf, les consignations afférentes à ces condamnations n'ayant pas été versées.

On sait, en effet, que l'emprisonnement des dettiers envers les particuliers est subordonné au dépôt d'une consignation dont les tarifs sont actuellement de 210 francs par mois en province et de 300 francs à Paris, payables d'avance et dont le défaut de paiement ou de renouvellement a pour effet de provoquer la libération du débiteur.

Cette somme versée au Trésor est destinée à rembourser ce dernier des dépenses d'entretien et d'alimentation des dettiers au cours de leur détention. Elle est, toutefois, supérieure aux dites dépenses, lesquelles sont évaluées à raison de 5 francs par jour et la différence demeure à la disposition du dettier pour lui permettre de se procurer des achats en cantine. Dans le cas où le condamné est libéré par anticipation, le trop perçu est restitué aux consignataires.

On a pu constater à cet égard, que ceux-ci ignorent assez fréquemment qu'ils ont droit à ce remboursement ou négligent de le réclamer. C'est ainsi qu'à la Santé les sommes non réclamées par les consignataires s'élevaient, au 1<sup>er</sup> janvier 1931, à un total supérieur à 25.000 francs. Ces sommes demeurent dans la caisse des greffiers-comptables ou des surveillants-chefs et leur condition juridique n'a jamais été déterminée.

Demeurent-elles la propriété des créanciers et par suite ne sont-elles acquises au Trésor que par la prescription trentenaire, ou leur versement au Trésor ne lui en transfère-t-il

pas la propriété, auquel cas les consignataires n'en seraient plus que les éventuels créanciers, ce qui ramènerait à cinq ans le délai de leur déchéance ?

Cette remarque a déjà fait l'objet d'observations dans le rapport d'ensemble de 1926 relatif aux prisons de la Seine, mais cette question n'a pas encore donné lieu à un règlement.

On mesurera l'inconvénient de cet ajournement en rappelant qu'un greffier comptable de la prison de la Santé, arrêté et condamné entre temps pour malversations, n'avait pas hésité à s'approprier une notable partie des sommes qui demeuraient ainsi dans sa caisse sans affectation et sans discrimination de propriété.

A côté de la question de la propriété des consignations de dettiers, s'est posée, au regard de l'Administration, celle de leur emploi, non pas quant aux sommes versées au Trésor comme contrepartie de l'entretien des contraignables, mais de la portion qui excède, sur le montant de ces consignations, la part à verser au Trésor, dans le cas où le dettier n'a pas épuisé cette consignation par ses achats en cantine.

On a d'abord admis que ce surplus était la propriété du dettier et pouvait lui être remis lors de sa libération. C'est ce qui s'est passé notamment à Nancy, à l'égard d'un individu écroué pour dettes à la suite d'une condamnation pour un délit d'outrages à l'Armée par la voie de la presse.

Des protestations se sont élevées de la part de l'autorité militaire qui a trouvé abusif de sortir de prison, non seulement sans avoir acquitté la contrainte par corps, mais encore en emportant de l'argent.

Aussi des instructions du 20 mai 1931 ont-elles prescrit, à l'avenir, le versement de ces excédents au Trésor. L'Administration a, d'ailleurs, considéré que dans cette hypothèse la restitution avait été irrégulière puisqu'il s'agissait d'une condamnation politique dont le prix de revient est non plus de 5 francs mais de 8 francs.

Cette interprétation appelle des réserves, car si la condamnation encourue était une condamnation politique, la contrainte par corps n'aurait pas pu s'exercer, puisque la loi de 1928 les a précisément exclues du champ d'application de la contrainte par corps.

Mais, sur la question du versement au Trésor du surplus des consignations alimentaires, il va de soi que les motifs qui ont inspiré cette décision demeurent concevables,

L'Inspection générale estime, toutefois, que l'application de ces instructions n'est pas sans soulever quelques points délicats et que des précisions seraient nécessaires.

A supposer, en effet, un détenu pour dettes dont le pécule en cours de détention s'accroît de sommes reçues ou de salaires, ces diverses recettes sont bloquées à son pécule, en même temps que l'excédent des consignations alimentaires et la circulaire n'a pas précisé sur lequel de ces divers éléments devaient s'imputer ses dépenses autorisées. Soit, par exemple, un dettier dont le pécule d'entrée est de 10 francs (somme saisie) et qui s'accroît, tant par le produit de son travail que d'argent reçu du dehors, par hypothèse, de 100 francs au cours du mois. Ce total de 110 francs ajouté à l'excédent de consignation (par exemple de 60 francs), lui a constitué un avoir de 170 francs. Le montant de ses dépenses en cantine s'est élevé à 100 francs. Convient-il de lui restituer le solde de 70 francs, c'est-à-dire d'imputer ses dépenses de cantine sur l'excédent de consignation, ou ne faut-il lui rendre que 10 francs et verser au Trésor la somme de 60 francs constituant l'excédent ci-dessus, en imputant ses dépenses de cantine sur son avoir personnel et son salaire ? Cette question n'est pas tranchée.

## CONCLUSIONS

On peut conclure de ces observations que la prison pour dettes vis-à-vis des particuliers est presque entièrement inopérante, mais qu'elle n'est requise qu'à l'égard d'un chiffre insignifiant de débiteurs et que l'emprisonnement des débiteurs de l'Etat, bien que s'étant exercé au cours d'une année sur un chiffre de dettiers voisin de 10.000, a abouti à la récupération de 4 p. 100 environ des sommes dues et pour un montant qui demeure nettement inférieur à celui des dépenses supportées par le Trésor pour l'incarcération de ces individus.

Il n'échappe pas à l'Inspection que cet élément n'est pas le seul à considérer dans l'appréciation de l'efficacité de la contrainte par corps. Il est possible, et même probable, que par le simple effet de sa menace, elle amène à composition un chiffre notable de débiteurs qui sans cela se montreraient réfractaires à l'acquiescement de ce qu'ils doivent.

Mais on peut en retenir, toutefois, cette constatation que le caractère coercitif de la contrainte, pour toute la portion d'individus restés insolvable, disparaît dans une proportion

équivalente devant son caractère pénal et, sur ce terrain, ce n'est plus le chiffre des sommes récupérées qu'il convient de considérer, mais le pourcentage des individus vis-à-vis desquels la prison pour dettes a été inopérante, en regard de ceux qu'elle a amenés à composition.

Or, dans le cadre précédent, les détenus s'étant acquittés totalement ou partiellement de leur contrainte, ont été de 316 sur le chiffre de 9.669 pris pour le terme de comparaison. La proportion, cette fois, n'est que de un trentième, soit un peu plus de 3 p. 100.

Que la prison pour dette, pour la portion des débiteurs réfractaires (soit 97 p. 100) ait sanctionné leur mauvais vouloir ou leur insolvabilité, elle apparaît indiscutablement répressive et dès lors, le régime qui est fait à ces détenus, sous le rapport du travail, qui leur demeure facultatif et dont les sept dixièmes du produit leur restent acquis, contient un élément de contradiction.

Est-ce à dire qu'il y ait lieu d'escompter les résultats que pourrait produire l'obligation au travail, ainsi que le versement au Trésor de la moitié de son produit, comme en matière de condamnation normale? C'est peu probable. D'abord, parce que le travail pénal dans les prisons de courtes peines est d'un rendement négligeable, ensuite, et ce sera la dernière remarque, parce que la plupart des condamnations pour dettes sont de durée insignifiante elles aussi, nous l'avons vu ci-dessus.

Mais alors la solution ne serait-elle pas de limiter la contrainte par corps aux individus vis-à-vis desquels elle peut-être pratiquement opérante, c'est-à-dire ceux dont l'importance de la dette justifie un emprisonnement appréciable — au minimum 15 jours — avec obligation au travail et limitation du pécule à cinq dixièmes?

L'effet moral serait certainement plus grand et l'effet pécuniaire moins décevant.